

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2011/2012



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**AS FORÇAS ARMADAS
E AS
OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA

Eugénio Francisco Nunes Henriques
Coronel de Infantaria



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS FORÇAS ARMADAS
E AS
OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS**

**Eugénio Francisco Nunes Henriques
Coronel de Infantaria**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2011/2012

Lisboa, 27 de abril de 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS FORÇAS ARMADAS
E AS
OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS**

**Eugénio Francisco Nunes Henriques
Coronel de Infantaria**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2011/2012

Orientador: Coronel Tirocinado de Infantaria Rui Davide Guerra Pereira

Lisboa, 27 de abril de 2012



Agradecimentos

Ao Cor Guerra Pereira, pela orientação pertinente, apurado sentido crítico e permanente disponibilidade.

Às individualidades que, atenciosamente, em entrevistas informais e troca de ideias, dispuseram do seu tempo para me auxiliarem com a sua experiência e reflexão.

À minha família, pelo permanente apoio e compreensão.



Índice

Agradecimentos	iv
Índice	v
Resumo	vii
Abstract	viii
Palavras-chave	ix
Key-words	ix
Lista de acrónimos e abreviaturas	x
Introdução.	1
Enunciado do tema.....	1
Contexto e base conceptual.....	2
Importância do estudo.....	4
Objeto do estudo e sua delimitação.	5
Objetivos da investigação.	6
Metodologia da investigação.	6
Organização e conteúdo.....	9
1. Operações Humanitárias – Portugal e as OI em que nos inserimos	10
a. Organização das Nações Unidas (ONU).....	10
b. União Europeia (UE).....	15
c. Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)	18
d. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).....	22
e. Portugal	22
f. Síntese conclusiva	26
2. Operações Humanitárias – Casos de Estudo.....	27
a. Operação Humanitária – Paquistão 2005.....	27
b. Operação Humanitária – Haiti 2010	30
c. Síntese conclusiva	35
3. Participação das FFAA portuguesas em OH.	36
a. Enquadramento específico nacional.....	36
b. Formas de participação nacional em OH.	37
c. Organização das capacidades das FFAA para participação em OH.	38



d. Coordenação com Entidades Cíveis	43
e. O processo de decisão política	45
f. Síntese conclusiva	49
Conclusões	51

Índice de Anexos

Anexo A – Terminologia, Conceitos e Definições	Anx A-1
Anexo B – <i>Oslo Guidelines</i> - Extratos	Anx B-1
Anexo C – <i>Military support to EU disaster response</i> - Extrato	Anx C-1
Anexo D – Algumas considerações sobre a OSCE e a CPLP	Anx D-1

Índice de Apêndices

Apêndice 1 – Modelo nacional de participação das FFAA em OH	Apd 1-1
Apêndice 2 – Contributos para uma proposta de alteração legislativa referente ao processo de decisão nacional	Apd 2-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Esquema de análise	6
Figura 2 – Espectro das Operações de Apoio à Paz	10
Figura 3 – A Multidimensionalidade das Operações de Apoio à Paz	11

Índice de Imagens

Imagem 1 – Base Aérea de <i>Incirlik</i> (Turquia), 19 de outubro de 2005	28
---	----

Índice de Quadros

Quadro 1 – Capacidades e meios militares relevantes para a resposta a catástrofes – UE .	17
Quadro 2 – Tipos de Operações de Assistência Humanitária – NATO	20
Quadro 3 – Principais áreas de atividade do CEP/NATO	21
Quadro 4 – Extratos da Lei orgânica do MNE.	24
Quadro 5 – Síntese dos meios militares envolvidos na operação no Paquistão em 2005	30
Quadro 6 – Síntese dos meios militares envolvidos na operação no Haiti em 2010	33
Quadro 7 – Extratos da Lei de Defesa Nacional	46
Quadro 8 – Extratos da Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro	47



Resumo

Este trabalho analisa o enquadramento internacional do emprego de forças militares em operações humanitárias e reflete sobre a sua aplicação à realidade nacional, em particular às Forças Armadas portuguesas.

Sob o título “Forças Armadas e Operações Humanitárias” o presente relatório começa por analisar o tema no âmbito das principais Organizações Internacionais em que Portugal se insere – Organização das Nações Unidas, Organização do Tratado do Atlântico Norte, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, União Europeia e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – sublinhando os aspetos da doutrina e dos mecanismos de cooperação e coordenação internacionais, e donde relevaram particulares preocupações com as situações humanitárias resultantes de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

A investigação permitiu ainda consolidar os ensinamentos recolhidos através do estudo efetuado às operações realizadas pela NATO e pelas NU, respetivamente, no Paquistão e no Haiti, e onde a utilização de forças militares se revelou essencial no socorro às populações afetadas.

Com o permanente propósito de aplicar os resultados da análise às Forças Armadas portuguesas, procedemos à verificação do enquadramento legislativo e conceptual nacional, englobando os sistemas de proteção civil e de planeamento civil de emergência.

O presente trabalho discorre, em particular, sobre a atuação das Forças Armadas portuguesas no exterior do Território Nacional, em Operações Humanitárias – seja por forças atribuídas às *NATO Response Forces* ou aos *Battlegroup* da União Europeia, seja pelo emprego da sua Força de Reação Imediata – promovendo um quadro de estreita relação com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, face à tipologia destas operações.

Complementarmente, é também analisado o processo de decisão nacional para o emprego de forças militares no exterior, atentos os requisitos de urgência e oportunidade que caracterizam as Operações Humanitárias e justificam a necessidade de elevados níveis de prontidão da força militar.



Abstract

This report examines the international framework of the use of military forces in humanitarian operations, and reflects, also on its application in the national context, with particular focus on the Portuguese Armed Forces.

Under the heading “Armed Forces and Humanitarian Operations” the present report starts by analyzing the topic by focusing on the following main International Organizations that Portugal is a member of – United Nations, North Atlantic Treaty Organization, Organization for Security and Co-operation in Europe, European Union and Community of Portuguese Speaking Countries – highlighting the doctrinal aspects and mechanisms for international cooperation and coordination, and the moments in which they reveal particular concerns towards humanitarian circumstances that are caused both by natural and man-made disasters.

The research allowed us to confirm the knowledge gathered in the study concerning the operations led by NATO and by the UN respectively in Pakistan and Haiti, and where the use of military forces has revealed itself as essential to provide help to the populations affected.

With the permanent purpose of applying the results of the analysis to the Portuguese Armed Forces, we have proceeded to verify the Portuguese legislative and conceptual framework, taking into consideration the civil protection and civil emergency systems.

This piece of work has particular interest in the operations performed by the Portuguese Armed Forces in Humanitarian Operations abroad – by providing forces to the NATO Response Forces or to the Battlegroup of the European Union, or even by employing its Immediate Reaction Force – promoting a tight relationship with the National Authority for Civil Protection.

Complementarily, we have analyzed the national decision making process to the use of military forces outside the national borders, taking into consideration the emergency and opportunity requirements which characterize Humanitarian Operations, and that justify the need for high levels of responsiveness of the military force.



Palavras-chave

Operações Humanitárias

Forças Armadas portuguesas

Key-words

Humanitarian Operations

Portuguese Armed Forces



Lista de acrónimos e abreviaturas

AAP	<i>Allied Administrative Publication</i>
ACC	<i>Air Component Command</i>
AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
AMI	Assistência Médica Internacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AR	Assembleia da República
BG	<i>Battlegroup</i>
C2	Comando e Controlo
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CEP	<i>Civil emergency planning</i>
CIMIC	<i>Civil Military Coordination</i>
CMCoord	<i>Civil Military Coordination</i>
CNOS	Centro Nacional de Operações de Socorro (ANPC)
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
COC	Comando Operacional Conjunto
CPC	Comité da Proteção Civil
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DJTF	<i>Deployable Joint Task Force</i>
EADRCC	<i>NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre</i>
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i>
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FOCON	Força Operacional Conjunta (ANPC)
FRI	Força de Reação Imediata
Hip	Hipótese
HQ	<i>Headquarter</i>
I.P.	Instituto Público
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i>



IDN	Instituto da Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INML	Instituto Nacional de Medicina Legal
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
JFC Lisbon	<i>Allied Joint Force Command Lisbon</i>
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LCC	<i>Land Component Command</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIC	<i>Monitoring and Information Centre</i>
MIFA	Missões das Forças Armadas
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NRF	<i>NATO Response Forces</i>
NTM	<i>Notice to Move</i>
NU	Nações Unidas
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OCS	Órgão de Comunicação Social
OH	Operação Humanitária
MINUSTAH	<i>UN Stabilization mission in Haiti</i>
OI	Organização internacional
OMIP	Outras missões de interesse público
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSOCC	<i>Onsite Operations and Coordination Centre</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Publicação doutrinária do Exército
PM	Primeiro-Ministro
PSO	<i>Peace Support Operations</i>



QC	Questão central
QD	Questão derivada
RESG	Representante especial do Secretário-geral das Nações Unidas
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGNU	Secretário-geral das Nações Unidas
SHAPE	<i>Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe</i>
TII	Trabalho de investigação individual
TN	Território nacional
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>



Introdução.

O uso de forças militares em operações algo diferenciadas daquelas que, tradicionalmente, o conhecimento imediato das sociedades lhes atribuía, não é uma novidade das últimas décadas.

Contudo, é no início da década de 90 do século passado que esta matéria assume especial relevância e notoriedade. Estávamos nos primeiros tempos pós guerra-fria e as alterações que se vislumbravam, nem sempre bem definidas, davam a perceber que o sistema internacional tinha que se ir adequando a um ambiente de segurança e defesa em que novas ameaças e riscos despontavam. E, consequentemente, que novos desafios se colocavam ao emprego do poder militar.

É neste quadro, mais precisamente em 17 de junho de 1992, que Boutros-Ghali¹, ao tempo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), apresenta, perante o Conselho de Segurança (CSNU), um Relatório designado “Uma Agenda para a Paz”². Este documento, complementado em 1995 pelo “Suplemento à Agenda para a Paz”, veio a constituir um dos eixos fundamentais para o processo de adaptação da Organização aos desafios dos novos tempos e uma referência de natureza politico-estratégica com naturais reflexos na formulação da doutrina militar. Como refere João Marques de Almeida, “*De um modo sintomático, o estudo de Boutros-Ghali reflete o consenso emergente sobre a necessidade de se recorrer a intervenções militares para lidar com muitas das novas ameaças*” (2003, p. 179).

É na sequência das propostas de Boutros-Ghali que vemos tipificado, organizado e revertido em doutrina, o emprego de forças militares em Operações Humanitárias (OH), matéria que motiva a presente investigação.

Enunciado do tema.

O tema proposto para o presente Trabalho de Investigação Individual (TII), tem o seguinte enunciado:

As Forças Armadas e as Operações Humanitárias

¹ Boutros Boutros-Ghali nasceu no Cairo em 14 de Novembro de 1922 e foi o sexto Secretário-Geral das Nações Unidas, de 01 de janeiro de 1992 a 31 de dezembro de 1996.

² *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. A/47/277 – S/4111, 17 June 1992.*

Contexto e base conceptual.

Ao iniciarmos esta investigação, a nossa primeira diligência foi a de analisar, enquanto alicerce do tema, o conceito de “Operações Humanitárias”.

A pesquisa encetada permitiu-nos concluir que o conceito, mantendo-se inalterado no objetivo fundamental – aliviar o sofrimento humano e salvar vidas em situações de emergências complexas (Branco, 2007, p. 82) – tem sofrido alguma evolução no que respeita, sobretudo, ao seu quadro de emprego. De um panorama inicial centrado no apoio às vítimas de um conflito armado – onde, não sendo exclusivas, dominavam preocupações relacionadas com deslocados e refugiados – foi-se evoluindo para um leque mais alargado de situações em que o recurso a forças e meios militares se vem afirmando, por forma a contemplar, entre outras, as situações de catástrofe³, sejam naturais ou provocadas pela ação do homem.

Neste contexto, a base conceptual e doutrinária tem evoluído nas principais Organizações Internacionais (OI) em que Portugal participa, nomeadamente nas Nações Unidas (NU) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)⁴, no sentido de deixar de considerar as OH como um tipo de operação militar incluída nas “Operações de Apoio à Paz” (PSO)⁵.

O caso da NATO, com necessárias repercussões na doutrina nacional, é paradigmático: mantendo a inserção geral destas operações no âmbito das *Crisis Response Operations* (CRO), na nova versão do AJP-3.4(A)⁶ assumem a designação de *Support to Humanitarian Assistance Operations* e deixam de estar inseridas nas PSO para passarem a integrar as operações de “*Support to Civil Authorities*”, aliás solução idêntica à adotada pela recente doutrina dos Estados Unidos da América (EUA). Em termos nacionais, a não existência, nesta matéria, de doutrina conjunta aprovada, remete-nos para a doutrina NATO ratificada e implementada por Portugal.

Não obstante as diferenças terminológicas ou de enquadramento conceptual que se podem verificar, seja pela diferente OI que analisamos, seja apenas por razões de maior ou menor atualização do documento doutrinário consultado, adotaremos, como base para o

³ Ver definição em Anexo A. Na terminologia NATO, os termos utilizados são: “*natural or man-made disasters*” [inglês] / “*catastrophe naturelle ou provoquée par l’homme*” [francês]. (AAP-6 (2011))

⁴ NATO – North Atlantic Treaty Organization.

⁵ PSO – Peace Support Operations.

⁶ AJP-3.4(A) – Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations, October 2010.

presente trabalho, o conceito de OH em vigor na NATO: *“operação especificamente montada para aliviar o sofrimento humano, numa área em que os atores civis responsáveis não estão aptos ou não têm vontade de apoiar adequadamente uma população. Pode preceder, decorrer em paralelo ou complementar a atividade de organizações humanitárias civis especializadas”* (AAP-6, 2011. p.2-H-5)⁷.

Numa outra vertente, importa também contextualizar o tema do ponto de vista nacional, designadamente das Missões das Forças Armadas (MIFA). Neste sentido, referindo diretamente o quadro de missões específicas aprovadas em Conselho Superior de Defesa Nacional, em 21 outubro de 2004 (Missões Específicas das Forças Armadas), a participação em OH insere-se nas *“Missões das Forças Armadas no seu conjunto”*, no ponto respeitante a *“Apoio à política externa”*, com a seguinte redação: *“Participar em missões de paz e humanitárias assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”*(MIFA, 2004).

Relevamos deste contexto, atentas a redação e sistematização adotadas, que estamos perante operações a realizar fora do território nacional, num quadro de cooperação internacional à luz dos objetivos da política externa do Estado.

Por fim, considerando as missões constantes das MIFA04, segundo a abordagem do Coronel Rui Guerra Pereira (2011. p.apd1-3), podemos sintetizar os cenários genéricos de emprego de forças, da seguinte forma:

- *“Curto e médio prazo, com elevado grau de probabilidade*
 - *Satisfação de compromissos internacionais*
 - *Responsabilidade específica nacional*
 - *Apoio à política externa*
 - *Vigilância do espaço estratégico de interesse nacional permanente*
 - *Apoio às forças e serviços de segurança*
 - *Apoio aos serviços de proteção civil*
- *Prazo e grau de probabilidade indeterminados*
 - *Defesa Militar da República*
 - *Estados de exceção (estado de sítio e estado de emergência)”*

Nestes termos, pela especificidade e elevado grau de probabilidade no curto e médio prazo, deve o emprego das Forças Armadas (FFAA) portuguesas em OH ser

⁷ Tradução do autor.

percebido como importante vetor de apoio à política externa portuguesa.

Importância do estudo.

Procuraremos demonstrar a importância do tema com base em três ordens de razões principais: a missão das FFAA portuguesas; as OH à luz de um novo conceito de segurança; e, a atualidade da análise face a algumas das medidas do Programa do XIX Governo Constitucional.

Relativamente à missão, trata-se de uma razão factual que decorre da Constituição e da Lei. A quarta revisão constitucional⁸ introduziu diversas alterações ao texto fundamental, designadamente, no que respeita ao Título X (Defesa Nacional), aditou ao Artigo 275.º, um novo n.º 5., com a seguinte redação: “5. *Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte*” (AR, 1997) O presente normativo constitucional encontra tradução pertinente na demais legislação portuguesa aplicável, nomeadamente na Lei de Defesa Nacional⁹ (LDN). Neste sentido, consideramos incontornável enquadrar a importância do tema no âmbito da preparação para o cumprimento da missão, atentos os contributos que a investigação poderá emprestar a um melhor conhecimento das especificidades de organização e de atuação das FFAA em OH.

Quanto à segunda ordem de razões, a atual configuração de riscos e ameaças transnacionais, onde se incluem o terrorismo, o crime organizado e os conflitos de cariz étnico ou religioso, mas também os riscos ambientais, as catástrofes naturais e as questões demográficas que, isolada ou conjugadamente, tantas vezes resulta em verdadeiras crises humanitárias, impõe aos Estados um novo olhar sobre o conceito de Segurança.

Como refere o General Pinto Ramalho, “o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais: primeiro, a segurança, face às novas ameaças, não é, exclusivamente, a segurança dos Estados, vindo a ganhar importância a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana¹⁰; segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional, configurando um quadro de Segurança Cooperativa” (2011, p. 105)

Nestes termos, a pertinência do tema encontra também fundamento na conformação

⁸ Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro.

⁹ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – Aprova a Lei de Defesa Nacional.

¹⁰ Este novo conceito de Segurança Humana, centrado nas pessoas, na forma como vivem em sociedade, na liberdade de escolha e no acesso a oportunidades sociais e de mercado, assume um inequívoco carácter multidisciplinar, exigindo responsabilidade efetiva por parte da Sociedade Civil.

da finalidade das OH aos objetivos globais de segurança, atentos os atuais, diversificados e imprevisíveis riscos e ameaças à manutenção da paz e segurança internacionais.

Sobre a terceira ordem de razões, encontramos ainda justificação para o tema na atualidade da matéria, de que é elucidativa a medida constante do Programa do XIX Governo Constitucional, que se transcreve: *“Aprofundar a participação ativa do nosso País em missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção da paz, quer no quadro nacional quer no contexto das organizações internacionais de que somos parte”* (Governo, 2011, p. 111) (sublinhado do autor).

A investigação poderá assim contribuir para um melhor conhecimento sobre a participação das FFAA em OH, tendo em vista a obtenção de um modelo que potencie o emprego conjunto das capacidades¹¹ existentes e contribua para, como salientámos, *“Aprofundar a participação ativa do nosso País em missões internacionais de carácter humanitário [...]”* (IbIdem).

Objeto do estudo e sua delimitação.

Com o presente TII pretende-se analisar a temática do emprego das FFAA em OH, no contexto do conceito alargado de segurança, bem como da provável existência, no país, de outras valências ou capacidades passíveis de integração, numa ótica de complementaridade e de boa gestão dos recursos públicos disponíveis.

Tendo presente os aspetos de contextualização e de base conceptual apresentados, propomo-nos analisar o tema do ponto de vista nacional, atentas as diferentes OI de que Portugal faz parte, sem excluir outras possibilidades de participação internacional de natureza bilateral ou multilateral, em situações humanitárias específicas.

Neste sentido, também do ponto de vista militar nos centraremos nas FFAA portuguesas, delimitando a participação em OH a situações de paz ou paz instável.

Na figura 1 da página seguinte procuramos ilustrar a problemática em estudo, bem como as diferentes vertentes cuja análise poderá contribuir para a presente investigação:

¹¹ Capacidade – Para efeitos do presente trabalho, assumimos o seguinte conceito: *“aptidão ou possibilidade para atingir um efeito ou objetivo, pela execução de diferentes ações, através da combinação eficiente de um ou mais componentes funcionais de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade”* (PMLP 07-24, 2007, p. 86 cit. por Silva, 2011, p. A-1).

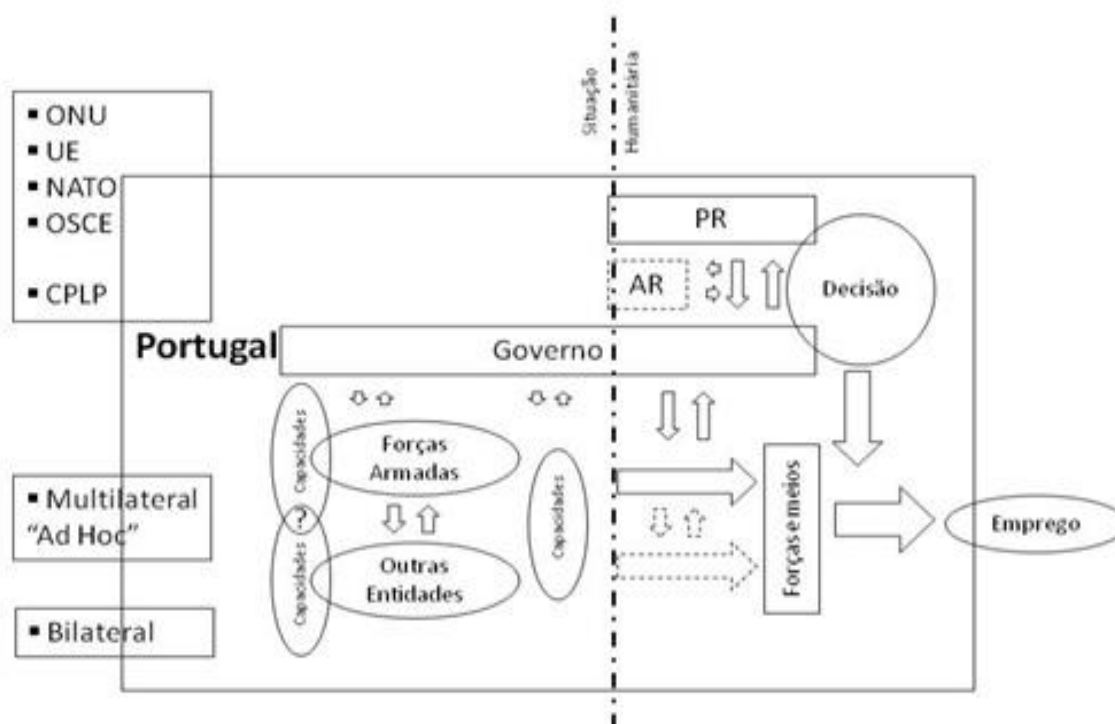


Figura 1 – Esquema de análise

Objetivos da investigação.

O objetivo geral da nossa investigação é o de demonstrar que as FFAA portuguesas dispõem de um conjunto de capacidades cuja aplicação no âmbito das OH é possível potenciar, e, se necessário, complementar, tendo em vista aprofundar a participação ativa de Portugal neste tipo de operações, no quadro bilateral, multilateral ou das organizações internacionais de que faz parte.

O objetivo específico consiste na apresentação de propostas que permitam promover a organização interfuncional de forças e meios adequados a OH fora do território nacional, de forma modular, ágil, interoperável e com elevado nível de prontidão. Adicionalmente, porque o emprego de forças militares no exterior do TN carece de decisão nacional ao mais elevado nível político, elaborar as recomendações que permitam a conformação do respetivo processo de decisão aos requisitos de urgência e oportunidade associados às OH.

Metodologia da investigação.

O presente trabalho foi desenvolvido de acordo com a metodologia constante na NEP nº DE/218, complementada com as normas adicionais difundidas, tendo como base o

método hipotético-dedutivo¹².

O percurso metodológico iniciou-se por uma pesquisa bibliográfica e documental centrada em documentação nacional e das OI de que Portugal faz parte, e de autores nacionais e estrangeiros cujos estudos e obras, neste âmbito, mereceram a nossa reflexão. Seguiram-se algumas entrevistas exploratórias, ao nível do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), oficiais docentes do IESM e investigadores do Instituto da Defesa Nacional (IDN), no sentido de obter uma visão inicial sobre o tema em estudo.

Após a delimitação do tema e clarificação da problemática, estabelecemos a seguinte **Questão Central (QC)**:

De que forma podem ser potenciadas e complementadas as capacidades das Forças Armadas portuguesas, para a participação em Operações Humanitárias?

No sentido de obter resposta e melhor clarificar a QC, foram levantadas as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD 1: Qual o enquadramento das OH, ao nível nacional e das OI de que Portugal faz parte?
- QD 2: Existe, a nível nacional ou das OI que Portugal integra, experiência recente de aplicação de forças militares em OH?
- QD 3: De que forma as capacidades existentes nas Forças Armadas portuguesas se devem organizar para potenciar a participação em OH?
- QD 4: De que forma as capacidades disponíveis em outros organismos do Estado se devem articular com as Forças Armadas?
- QD 5: Como é que se desenvolve, ao nível nacional, o Processo de Decisão para o emprego das Forças Armadas em OH?

Para orientar o nosso estudo e no sentido de dar resposta à QC através das respostas às QD, foram construídas as seguintes hipóteses (Hip)¹³, cuja validação ou rejeição decorrerá do processo de investigação:

¹² QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2003). Manual de Investigação em Ciência Sociais. #ª Ed., Lisboa: Gradiva. *“A construção deste método parte de um postulado ou conceito postulado, como modelo de interpretação do fenómeno estudado. Este modelo gera, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real”*.

¹³ Segundo Quivy e Campenhoudt (2005, p. 136) a hipótese é *“uma proposição provisória, uma pressuposição que deve ser verificada”*.

- Hip 1: O acervo legislativo e conceptual existente a nível nacional e das OI de que Portugal faz parte, sustenta e orienta a participação das Forças Armadas em OH;
- Hip 2: Os mecanismos de cooperação internacional, designadamente no âmbito das OI de que Portugal faz parte, têm em consideração os meios militares dos Estados membros como capacidades relevantes em situações de crise humanitária e contribuem para a definição de capacidades necessárias;
- Hip 3: A forma como os meios militares têm sido empregues em situações de crise humanitária, designadamente na operação da ONU no Haiti, em janeiro de 2010, e da NATO no Paquistão, em outubro de 2005, são bons exemplos cujos ensinamentos são úteis para Portugal;
- Hip 4: As capacidades existentes nas Forças Armadas portuguesas, através da organização oportuna de forças e meios aptos a atuar fora do território nacional, de forma flexível, ágil, interoperável e com elevado nível de prontidão, são relevantes e adequadas à participação nacional em OH realizadas no quadro bilateral, multilateral ou das OI de que Portugal faz parte;
- Hip 5: Existem valências em outros organismos do Estado, cuja utilização, numa lógica de complementaridade, pode contribuir para a melhoria da capacidade de participação nacional em OH;
- Hip 6: O atual Processo de Decisão para o emprego das Forças Armadas no exterior do território nacional, carece de um “tempo” próprio que não é compatível com os requisitos de urgência e oportunidade de participação em OH.

Na continuação do percurso metodológico, através do aprofundamento da pesquisa e da observação e análise dos dados obtidos, complementadas com a realização de entrevistas orientadas para aspetos específicos da investigação, estruturámos o nosso estudo em torno da procura das respostas às QD e validação das diferentes Hip, com vista à elaboração das respetivas conclusões e recomendações



Organização e conteúdo.

O estudo está organizado em cinco partes. Na presente introdução, apresentámos o contexto e a base conceptual, a importância, objeto e delimitação do tema, bem como os objetivos e a metodologia da investigação.

No capítulo um, procedemos à contextualização e caracterização das OH, atento o quadro conceptual e doutrinário das diferentes OI de que Portugal faz parte. No capítulo dois, procedemos à análise de experiências recentes do emprego de forças militares em OH, nomeadamente das operações no Haiti (NU) e no Paquistão (NATO). No capítulo três, apontamos, à luz dos ensinamentos recolhidos, o quadro nacional de organização das capacidades das FFAA para a participação em OH, a sua articulação com entidades civis e o processo de decisão política nacional para o emprego de forças militares no exterior do TN. Por fim, apresentamos as conclusões do estudo e as recomendações tendentes a potenciar a participação das FFAA portuguesas em OH.

1. Operações Humanitárias – Portugal e as OI em que nos inserimos

Neste capítulo, vamos procurar um enquadramento conceptual que permita caracterizar, nas principais OI em que as FFAA portuguesas podem ser chamadas a intervir, a base doutrinária de emprego de forças militares em OH. Complementarmente, e sempre que aplicável, referiremos também as estruturas ou entidades que, em cada uma das OI, desempenham uma função central na coordenação deste tipo de operações. Por fim, analisaremos o enquadramento existente em Portugal.

a. Organização das Nações Unidas (ONU)

As NU permanecem como principal OI para a resolução de questões que exigem uma ação coordenada da comunidade internacional. Com a sua ação principal focalizada na manutenção da paz e segurança internacionais, é nesta área que, preferencialmente, as forças militares são chamadas a dar o seu contributo, quantas vezes decisivo e insubstituível.

O espectro das PSO definido na mais recente publicação das NU sobre a matéria – “*United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*”. (UN, 2008) – deixou de incluir as OH, como já fizemos menção, podendo representar-se graficamente pela seguinte figura:

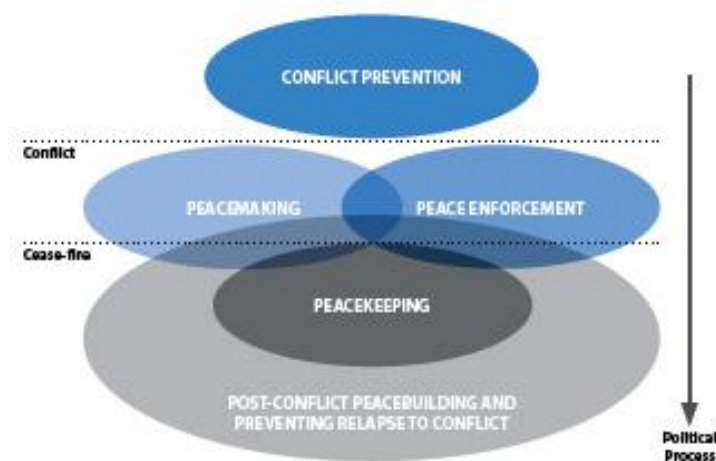


Figura 2 – Espectro das Operações de Apoio à Paz

Fonte: UN, 2008, p.19

Todavia, as forças que integram estas missões¹⁴, designadamente, no que nos importa, as forças da componente militar, não são a única presença das NU em zonas de conflito. De facto, podem estar presentes, entre outras, diferentes entidades das NU, como o *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) e o *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), para além de inúmeras Organizações não-governamentais (ONG) e outras organizações empenhadas na prestação de assistência humanitária às vítimas do conflito (UN, 2003, p. 2).

Estamos perante operações multidimensionais, enquadradas no esforço mais amplo da comunidade internacional para a transição de uma situação de conflito ou pré-conflito para uma situação de paz sustentável, envolvendo uma multiplicidade de atores com diferentes áreas de atuação e especialização, desejavelmente complementares e integrados numa estrutura coerente de esforços e responsabilidades, em prol do objetivo comum (Idem, p. 23).



Figura 3 – A Multidimensionalidade das Operações de Apoio à Paz

Fonte: UN, 2008, p.23

Neste particular, importa sublinhar que a “estrutura coerente de esforços” a que nos referimos, não implica, necessariamente, a existência de uma estrutura de comando, perfeitamente definida e hierarquizada, tal como é entendida a nível militar. Aliás, bastará a presença de diferentes ONG, por norma em número bastante significativo, para se entender que um dos aspetos fundamentais destas operações passa pela coordenação de esforços, vontades e, não raro, de interesses específicos de cada um dos atores internacionais presentes.

¹⁴ Estas operações podem integrar, de acordo com o mandato do CSNU, uma componente militar, uma componente policial e uma ou mais componentes de natureza civil, por exemplo, uma componente eleitoral e/ou uma componente humanitária.

Em matéria de assistência humanitária a coordenação das atividades é assumida pelo OCHA, podendo na área de operações a responsabilidade ser atribuída a uma das agências das NU presente – por exemplo, o UNHCR quando as principais preocupações humanitárias se relacionam com os refugiados e deslocados – ou a outra organização, como é o caso da Cruz Vermelha Internacional. Nestes termos se conclui que as forças militares, tendo em vista a desejada coordenação de esforços, atuam, nesta matéria, em apoio dos atores primariamente responsáveis pela assistência humanitária, colocando as suas capacidades ao serviço do objetivo comum.

Não obstante, *“alguns comentadores acreditam claramente que o trabalho de ajuda humanitária pode ser executado com maior eficácia e de forma mais económica por atores civis, quer por autoridades nacionais, organizações internacionais ou organizações não-governamentais. [...] infelizmente existem ocasiões em que a catástrofe assume tais proporções que as unidades de intervenção primária [...] são simplesmente ultrapassadas pelos acontecimentos. É nestas ocasiões que as forças armadas podem e devem ser envolvidas. [...]”* (Jochems, 2006).

Por todos estes motivos, o relacionamento “civil-militar”¹⁵ que, necessariamente, se estabelece entre forças militares e atores internacionais humanitários, tem também sido motivo de elaborada produção doutrinária no seio das NU.

O OCHA, como principal órgão das NU para a coordenação dos assuntos humanitários – inserido na estrutura do secretariado – tem difundido diversa documentação sobre a matéria, de que relevamos as seguintes publicações:

- *“Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets In Complex Emergencies, OCHA-March 2003”* (OCHA, 2003).
- *“Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - Oslo Guidelines, OCHA-Nov2006, Revision November 2007”* (OCHA, 2007).

As *Oslo Guidelines* estão orientadas para situações decorrentes de desastres naturais, tecnológicos ou ambientais, em tempo de paz, enquanto a primeira publicação se orienta para emergências complexas em cenários de conflito armado (OCHA, 2007, p. 5). E esta é uma distinção fundamental no quadro conceptual de emprego de forças,

¹⁵ A sigla CIMIC, utilizada na terminologia militar, encerra um conceito (ver anexo A) mais amplo do que apenas a interação entre atores militares e humanitários, para além de que os humanitários relacionam o conceito com a subordinação da ação humanitária à ação militar. Como tal, as NU usam, normalmente, a abreviatura **CM Coord** – *Civil-Military Coordination*. (Branco, 2007, p. 79).

designadamente militares, com evidente influência na reflexão que procuramos conduzir com a presente investigação.

De facto, como já assinalado no início deste trabalho, numa área de conflito as forças militares são essencialmente empregues em missões de natureza militar, sem prejuízo do apoio que possam prestar – planeado ou inopinado – às atividades humanitárias em curso.

Complementando o documento de 2003, o OCHA, em coordenação com a *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), na publicação “*Civil-Military Guidelines & Reference for complex emergencies*” (OCHA, 2008), pormenoriza orientações e reconhece o crescente envolvimento das forças militares, como um **último recurso**¹⁶, nas situações em que os atores humanitários não têm alternativa no auxílio às populações necessitadas. Deste documento, em concordância com os princípios gerais estabelecidos no documento de 2003, salientamos o seguinte¹⁷ (OCHA, 2008, p. 15):

- O uso de meios militares em apoio de OH deve ser considerado excecional e, em complemento do princípio de “último recurso”, os “critérios-chave” para o seu emprego são:
 - Capacidade única – não existe alternativa civil apropriada;
 - Oportunidade – a urgência da tarefa exige uma ação imediata;
 - Direção pela entidade humanitária – uso dos meios militares sob direção civil, sem que tal signifique qualquer vínculo de comando;
 - Limitada no tempo – o uso de meios militares em apoio de atividades humanitárias deve ser claramente limitado em tempo e escala.
- A capacidade das forças militares para efetuarem a rápida projeção de um largo número de pessoal, equipamentos e abastecimentos, reconhecendo como áreas críticas para coordenação: segurança, logística, apoio médico, transporte e comunicações;
- O conjunto de tarefas e atividades em que podem ser empregues os meios militares, as quais podemos sintetizar, genericamente, da seguinte forma:
 - Manutenção de um ambiente seguro que permita a execução das atividades humanitárias;

¹⁶ As palavras a negrito estão de acordo com o original: “*as a last resort*”

¹⁷ Tradução e adaptação do autor.

- Escoltas a comboios humanitários;
 - Transporte e distribuição de bens e serviços de ajuda humanitária;
 - Apoio das infraestruturas, incluindo serviços gerais, reparação de estradas, gestão do espaço aéreo, fornecimento de água e energia, etc.
- O uso de meios militares é mais aceitável em tempo de paz, em OH de resposta a situações de catástrofe.

Dando corpo ao último ponto, as *Oslo Guidelines* proporcionam um conjunto de conceitos, princípios e orientações que, na nossa análise, correspondem ao propósito anunciado. Reproduzimos, em anexo B, alguns extratos deste documento, onde é possível verificar que os conceitos e princípios de ordem geral coincidem, na sua maioria, com os apresentados para as situações em ambiente de conflito. Particularmente diferente é o papel central de coordenação que compete às autoridades do país afetado, admitindo, como é natural, que nestes casos a situação não estará sujeita às eventuais disfunções, ou mesmo ausência, das Estruturas do Estado em zonas de conflito.

Também o UNHCR disponibiliza, designadamente no seu sítio da internet, diversas publicações com vasta referência à cooperação com forças militares. Salientamos, em termos gerais, a adoção do mesmo princípio de “último recurso” e dos mesmos “critérios chave” que referimos anteriormente, o que não é de estranhar, antes releva a uniformidade doutrinária que, neste ponto em concreto, é assumida no seio das NU¹⁸.

A publicação “*Working with the Military*” (UNHCR, 1995), editada em 1995, período alto de conceptualização em redor da “Agenda para a Paz”, de Boutros-Ghali, apresenta de forma clara o entendimento do UNHCR sobre a matéria, vocacionado, como é natural dado o objetivo nuclear da sua ação, para o apoio a refugiados e deslocados.

Feita esta análise, concluímos que, no âmbito das NU, a matéria em apreço se encontra amplamente difundida e estruturada, constituindo em si um referencial incontornável para o emprego de forças militares em OH.

¹⁸ O aparente “desconforto” dos atores humanitários perante o trabalho conjunto com as forças militares tem origem nas situações de conflito. Nestas situações as vítimas terão dificuldade em estabelecer diferença entre o que são forças militares beligerantes e o que são forças militares empenhadas no apoio humanitário, podendo tal facto constituir um obstáculo à aceitação da ajuda e motivo de ineficácia da missão. Por isso mesmo se justificam as orientações para que, quando empenhadas em ações humanitárias, as forças militares ostentem uma clara e diferenciadora identificação.

b. União Europeia (UE)

A UE tem assumido um crescente papel em múltiplas questões internacionais, com uma abordagem cada vez mais ativa e consistente, sobretudo após as alterações introduzidas, em 2009, pelo Tratado de Lisboa¹⁹.

No âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, a UE identifica um conjunto de ações ou missões a desempenhar, entre elas as que designa por “*missões humanitárias e de evacuação*”, e que distingue das missões de “*prevenção de conflitos e manutenção da paz*” e das “*missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos*” (UE, 2012). No mesmo âmbito, tendo em vista dotar a UE de uma capacidade militar credível e de resposta imediata, salientamos, entre as diferentes iniciativas, o desenvolvimento do conceito de *Battlegroup*²⁰ (BG), operacional desde 01 de janeiro de 2007²¹, tendo como base para o levantamento de capacidades, os seguintes cenários: “*conflict prevention, separation of parties by force, stabilisation, reconstruction and military advice to third countries, evacuation operations and assistance to humanitarian operations*” (UE, 2007, p.2).

Perante situações de crise com repercussões de natureza humanitária, a UE elege, como objetivo, “*fazer chegar a ajuda às pessoas que dela necessitam o mais rapidamente possível, quer a crise resulte de catástrofes naturais ou de conflitos provocados pelo homem*” (UE, 2012a). Neste sentido, a UE tem desenvolvido uma estrutura para a coordenação da execução destas ações: o Gabinete de Ajuda Humanitária da Comissão Europeia (ECHO)²². Constituído em 1992, passou a Direção-Geral de Ajuda Humanitária em 2004, vindo a integrar a Proteção Civil em 2010 “*para uma melhor coordenação na resposta a desastres, dentro e fora da Europa*”²³ (Ibidem). Atualmente, mantendo a sigla ECHO, mas descrita como “*Humanitarian Aid & Civil Protection*”, é também responsável

¹⁹ O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de Dezembro de 2007, altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Entrou em vigor em 01 de dezembro de 2009.

²⁰ “*The battlegroup is the minimum militarily effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of stand-alone operations, or of being used for the initial phase of larger operations. It is based on combined arms, battalion-sized force and reinforced with combat support and combat service support elements. In its generic composition, but depending on the mission, the battlegroups are about 1 500 personnel strong*” (UE, 2007, p.2)

²¹ Portugal, através das FFAA, participa com forças desde o 1º semestre de 2008, tendo liderado um dos BG do 2º semestre de 2011.

²² ECHO - *European Community Humanitarian Office*

²³ Também em 2010, refletindo uma nova abordagem decorrente do Tratado de Lisboa, no âmbito da nova estrutura da Comissão Europeia foi pela primeira vez nomeado um Comissário (no caso uma Comissária, Kristalina Georgieva, da Bulgária) com o pelouro: Cooperação Internacional, Ajuda Humanitária e Resposta a Situações de Crise.

por garantir o funcionamento permanente do “Centro de Monitorização e Informação” (MIC)²⁴, que constitui o centro operacional do Mecanismo de Proteção Civil Europeu, através do qual qualquer país afetado por uma catástrofe, (seja membro da UE, ou não) pode solicitar ajuda (Ibidem).

Sobre os aspetos concetuais e doutrinários, desde as grandes linhas marcadamente políticas até à regulamentação de natureza mais técnica, são diversos os documentos aprovados e difundidos pela UE, nomeadamente através do seu Jornal Oficial. Destes, destacamos a Declaração de janeiro de 2008 sobre “*O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária*”²⁵ que releva, logo no ponto 1. do documento, que “*a ajuda humanitária constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos, bem como um imperativo moral*”. (UE, 2008, p. C 25/1).

No desenvolvimento do documento, estruturante do ponto de vista conceptual e doutrinário, define os “*Princípios comuns e boas práticas*”, essencialmente assentes nas *Oslo Guidelines* (ver anexo B), bem como o “*Quadro comum para a prestação da ajuda humanitária da UE*”, apoiando “*veementemente o papel central e de coordenação global das Nações Unidas, nomeadamente o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários [...] consideravelmente reforçado nos casos em que o OCHA dispõe de uma presença ativa no terreno [...]*” (Idem, p. C 25/3)

Relativamente à utilização de recursos, a UE elabora detalhadamente o uso de capacidades militares e da proteção civil, salientado que “*os Estados-Membros utilizam cada vez mais as suas capacidades de proteção civil na resposta a catástrofes em países terceiros [...]*” (Idem, p. C 25/7).

Especificamente sobre forças militares, “*A UE reafirma que qualquer operação humanitária que utilize meios militares deve manter um carácter civil [...] embora os meios militares se mantenham sob comando militar, a operação humanitária, no seu conjunto, deve ficar sob a autoridade e o controlo globais da organização humanitária responsável, nomeadamente o OCHA [...] embora tal não signifique qualquer estatuto de comando ou controlo civil sobre os meios militares*” (Ibidem). Sobre as questões de detalhe e de efetivo reconhecimento das capacidades militares em proveito destas operações, o texto da Declaração remete para dois documentos, aprovados em 2006 pelo

²⁴ MIC - Monitoring and Information Centre

²⁵ “*Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia*”, sobre “*O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária*”, publicada no Jornal Oficial da União Europeia [PT], de 30 de janeiro de 2008.

Conselho da UE. Estes documentos, embora quando analisados contenham muitos aspetos de aplicação transversal às OH, estão especialmente orientados para o uso dos meios militares dos Estados-Membros em apoio da resposta da UE a situações de catástrofe, num claro sinal da orientação e importância que a UE dispensa a estas situações²⁶:

- *“General Framework for the use of Member States military and military chartered transportation assets and ESDP coordination tools in support of EU disaster response, doc. 8976/06”* (UE, 2006);
- *“Military support to EU disaster response – Identification and coordination of available assets and capacities, doc. 9462/3/06 REV 3 and doc. 14540/06 +COR1”* (UE, 2006a).

O manifesto interesse deste último documento ditou a inclusão de alguns extratos, em anexo B ao presente trabalho. Destacamos, no quadro seguinte, a indicação geral de meios e capacidades militares apontados como relevantes:

- *Strategic transport (fixed wing and maritime)*
- *Tactical transport (fixed wing, rotary wing, boats, and ships)*
- *Medical support (elementary first aid and specialized support)*
- *Logistic support (water purification, power generation, food kitchens)*
- *Engineering capabilities (earthmoving machines, bridging support)*
- *CBRN related capabilities (analysis, decontamination)*
- *Search and Rescue (to include in contaminated areas)*
- *Specialized expertise and liaison capability (i.e., logistic management)*
- *Maritime support*

Quadro 1 – Capacidades e meios militares relevantes para a resposta a catástrofes – UE.

Fonte: (UE, 2006a, p. 16) (Adaptação do autor)

Em suma, a UE, atenta a consolidada presença que hoje assume na cena internacional, dispõe, também no âmbito das ações de natureza humanitária, de uma forte e bem definida política de cooperação internacional, ajuda humanitária e resposta a situações de crise, apoiada por uma clara estrutura de coordenação e apoio. Constitui, por tudo isso,

²⁶ Um outro sinal foi dado em 2010, quando o ECHO integrou a Proteção Civil “para uma melhor coordenação na resposta a catástrofes, dentro e fora da Europa”.

um importante referencial para Portugal, em muitos casos determinante face às nossas obrigações enquanto Estado-Membro.

O empenhamento das FFAA portuguesas no âmbito da UE é uma questão atual e de elevada plausibilidade, seja de forma direta ou através da sua participação nos BG, com manifesta relevância no quadro das missões de apoio à política externa de Portugal.

c. Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)

A NATO, mantendo o objetivo permanente de salvaguarda da liberdade e da segurança de todos os seus membros, por meios políticos e militares, e a missão de defesa coletiva como o aspeto nuclear da sua ação – como reafirma no seu mais recente Conceito Estratégico, acordado em Lisboa nos dias 19 e 20 de novembro de 2010 – assume, igualmente, como tarefas essenciais para a prossecução do seu objetivo, para além da defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa.

Relativamente ao emprego dos meios militares no cumprimento das tarefas essenciais identificadas, a NATO dispõe de um vasto e muito bem estruturado acervo doutrinário, que constitui, necessariamente, referência para as FFAA portuguesas.

Partindo da divisão assumida pela NATO de operações militares desenvolvidas ao abrigo do Artº 5º do Tratado de Washington (Defesa Coletiva) e operações militares “fora do Artº 5º”, designadas por “Não-artigo 5º Operações de resposta a crises”²⁷, é no âmbito das CRO que encontramos sistematizados os aspetos doutrinários referentes às OH.

As CRO englobam um variado leque de situações em que as forças militares podem ser empregues, “*from support of humanitarian operations or disaster relief to enforcement of sanctions or embargoes [...]*” (AJP 3.4, 2010, p. 3-1) passando pelas PSO e por um conjunto de operações ou atividades genericamente denominadas de “*Support to Civil Authorities*”.

Como verificámos nas NU, nos diferentes tipos de PSO não estão englobadas as OH, enquanto operações autónomas, sem prejuízo de no decurso de qualquer PSO, parte dos meios militares poderem desenvolver atividades de apoio humanitário.

Por sua vez, as operações ou atividades de “*Support to Civil Authorities*”, englobam (Idem, p. 3-9):

- *Military Assistance to Civil Authorities ; e*

²⁷ “*Non-Article 5 Crisis Response Operations (NA5CRO)*”, normalmente abreviado para “*Crisis Response Operations (CRO)*”.

- *Support to Humanitarian Assistance Operations*

Verificamos desta forma que a NATO, tal como também se observa na UE, reconhece que uma Operação Humanitária tem natureza civil no seu conjunto e que os meios, nomeadamente militares, são empregues em apoio das autoridades civis competentes (normalmente as autoridades do país afetado, se tal for possível, ou das próprias NU, diretamente ou através de uma das suas Agências Humanitárias). Reforça esta questão as remissões e referências feitas às “*Oslo guidelines*”, bem como a outros documentos do OCHA, designadamente as “*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets In Complex Emergencies, OCHA-March 2003*”, a que nos referimos no início deste capítulo, ao analisar as NU.

Sob a designação “*Types of Humanitarian Assistance Operations*” a NATO considera a seguinte tipologia de operações (Idem, pp. 3-10 a 3-14):

- *Disaster relief.*
- *Dislocated Civilian Support: Assistance for Internally Displaced Personss and Refugees*
- *Security Missions*
- *Technical Assistance and Support.*
- *Consequence Management.*

Sobre cada tipo de operação, com incidência nas prováveis tarefas específicas e possíveis meios a empenhar, elaborámos, sumariamente, o quadro que apresentamos na página seguinte (Quadro 2):

- **Disaster relief** – Potential relief roles for a NATO force include immediate response to prevent loss of life and destruction of property, constructing basic sanitation facilities and shelters, and providing food and medical care. Other tasks might include C2 logistics, communications, and the planning required to initiate and sustain humanitarian operations.
- **Dislocated Civilian Support: Assistance for Internally Displaced Persons and Refugees** – These may include the support for camp organization, basic construction and support of the administration, provision of care (food, supplies, medical, and protection), and support to placement (movement or relocation to other countries, camps, and locations).
- **Security Missions** – These missions may include establishing and maintaining conditions for the provision of HA by organizations of the world relief community. Other specific tasks may include protecting convoys, depots, equipment, shelters for dislocated civilians, and those workers responsible for their operation.
- **Technical Assistance and Support.** - Technical assistance and support (especially logistics and communications) teams could provide both qualified personnel and deployable, mobile equipment support to provide or enhance C2 capabilities, surveillance, transportation, airlift and other logistic support. Bomb and drug detection equipment, including canine teams, intelligence collection, and analysis, are also the types of support that fall under this category.
- **Consequence Management** – Consequence Management (CM) are actions taken to maintain or restore essential services and manage and mitigate problems resulting from disasters and catastrophes, including natural, man-made, or terrorist incidents. Chemical, biological, radiological, nuclear and high yield explosives (CBRNE) CM activities are specifically conducted to alleviate the effects of deliberate and inadvertent releases of CBRNE which have the potential to cause high casualties and large levels of destruction.

Quadro 2 – Tipos de Operações de Assistência Humanitária – NATO.

Fonte: (AJP 3.4, 2010, pp. 3-10 a 3-14)) (Adaptação do autor)

Ainda no âmbito da NATO, importa também sublinhar dois outros pontos com relevância para a matéria em apreço.

O primeiro é que, no quadro das “NATO Response Forces” (NRF)²⁸, embora projetadas para atuar em todo o espectro das operações militares, é nas CRO que o seu emprego melhor se manifesta. Sobretudo, quando a imprevisibilidade do acontecimento e a

²⁸ A criação das NRF, “consisting of a technologically advanced, flexible, deployable, interoperable and sustainable force including land, sea, and air elements ready to move quickly to wherever needed, as decided by the Council” foi decidida na Cimeira de Praga, em 21 de novembro de 2002 (NATO, 2002).

necessidade de resposta urgente mais exigem elevados níveis de prontidão, flexibilidade, capacidade de projeção e de sustentação inicial, como são, por exemplo, as situações de apoio a catástrofes. Neste sentido, as NRF foram empregues, por decisão do *North Atlantic Council* (NAC), no apoio aos EUA na sequência do Furacão KATRINA e também ao Paquistão após o terramoto de outubro de 2005.

O segundo ponto é para relevar os atuais objetivos da NATO na área do Planeamento Civil de Emergência (CEP)²⁹. Focado, sobretudo durante o período da Guerra-fria, no planeamento e coordenação do uso de recursos civis em apoio das operações militares, o CEP evoluiu no sentido de se assumir como uma atividade cada vez mais abrangente e de efetiva coordenação do uso integrado de meios militares e civis em situações de emergência, calamidade ou conflito, dirigindo hoje a sua atenção para as cinco áreas constantes do quadro seguinte:

- *Civil support for Alliance Article 5 (collective defense) operations;*
- *Support for non-Article 5 (crisis response) operations;*
- *Support for national authorities in civil emergencies;*
- *Support for national authorities in the protection of populations against the effects of weapons of mass destruction;*
- *Cooperation with Partner countries in preparing for and dealing with disasters.*

Quadro 3 – Principais áreas de atividade do CEP/NATO

Fonte: (NATO, 2012)

Complementarmente e tendo em vista garantir uma mais eficiente e oportuna troca de informações em situações de emergência civil, foi criado, em 1998, pelo *Euro-Atlantic Partnership Council*, o *NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC), cuja principal função é a de coordenar a resposta dos países da NATO e

²⁹ CEP - *Civil emergency planning*

países parceiros a situações decorrentes de catástrofes, na área Euro-Atlântica³⁰, sem prejuízo do papel central que nestas matérias compete ao OCHA (NU), com quem mantém uma permanente e estreita cooperação (NATO, 2012b).

Terminada esta abordagem, necessariamente sucinta face ao vasto acervo documental e doutrinário da NATO, é possível concluir que o emprego de forças militares em OH se encontra plenamente definido, quer do ponto de vista conceptual quer organizacional. Constitui assim um importante referencial para Portugal, reforçado pela importância que a doutrina NATO assume para as FFAA portuguesas.

Tal como já referimos para a UE, também no âmbito da NATO o empenhamento das FFAA portuguesas neste tipo de operações é uma questão atual e de elevada plausibilidade, seja de forma direta ou através da sua participação nas NRF, com manifesta relevância no quadro das missões de apoio à política externa de Portugal.

d. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A investigação efetuada sobre cada uma das organizações, permitiu-nos concluir que, em termos específicos da finalidade desta nossa análise, nem a OSCE nem a CPLP dispõem, atualmente, de qualquer estrutura conceptual ou doutrinária dedicada às OH.

Ainda assim, reconhecendo o papel que, no futuro, possam vir igualmente a desempenhar na área das OH, incluímos, em Anexo D, algumas considerações que elaborámos sobre cada uma destas organizações.

e. Portugal

Portugal tem pugnado por uma participação ativa nas OI de que faz parte, respeitando os compromissos assumidos e afirmando, dentro das suas possibilidades e dimensão geoestratégica, o seu papel no concerto das nações.

Nesse sentido, tem mantido uma participação muito significativa das FFAA em diversas operações de paz, seja no âmbito das NU, da NATO ou da UE.

Do ponto de vista da legislação nacional, para além da norma constitucional referida aquando da contextualização do presente trabalho, sublinhamos o enquadramento legal conferido pelo artigo 24.º da LDN (Missões das Forças Armadas), designadamente na alínea b) do n.º 1, do citado artigo, que se transcreve: “*b) Participar nas missões militares*

³⁰ Em 2005, recebeu, pela primeira vez, um pedido de ajuda de um país não pertencente à Área Euro-Atlântica. Na sequência do terramoto de outubro de 2005, recebeu o pedido de ajuda das autoridades do Paquistão e coordenou, ao nível da NATO e após decisão do NAC, os apoios disponibilizados e o seu encaminhamento para a área afetada.

internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;” (AR, 2009).

Ao incluir a participação em missões humanitárias no quadro das missões internacionais, o legislador distingue objetivamente as OH de todo um outro conjunto de missões em território nacional (TN) que, fora do estado de sítio ou de emergência, visam *“colaborar em missões de proteção civil e nas tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”* (alínea f) do n.º1 do citado artigo 24º da LDN) ou a exercer as funções que cabem às FFAA em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade, as quais são designadas, nas MIFA04, por “Outras missões de interesse público” (OMIP).

Trata-se de uma distinção relevante face ao quadro legal aplicável ao emprego de forças militares no exterior do TN, designadamente, ao nível do processo de decisão nacional, matéria que abordaremos no capítulo 4 do presente trabalho.

No que se refere aos aspetos de organização e doutrina para o cumprimento de missões desta natureza, as FFAA não dispõem de doutrina nacional conjunta aprovada, pelo que assumem, como referência, a doutrina militar da NATO com as necessárias adaptações à realidade nacional.

Outro assunto de especial relevo para a articulação eficaz da participação das FFAA em OH, é a do conjunto de entidades públicas nacionais com competências legalmente atribuídas em assuntos de natureza humanitária, designadamente em termos de representação e ligação junto das OI de que Portugal faz parte. Como evidenciámos ao longo deste capítulo, para além destas operações se caracterizarem por uma forte ligação civil-militar, algumas OI dispõem já de mecanismos e estruturas permanentes de coordenação com os Estados-Membros respetivos, envolvendo a Proteção Civil e o Planeamento Civil de Emergência.

Antes, porém, dado o âmbito de apoio à política externa do Estado e sem prejuízo das especiais responsabilidades do Governo nesta matéria, compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), conforme Decreto-Lei n.º 121/2912, de 29 de dezembro, entre outras, as atribuições que destacamos no quadro da página seguinte (quadro 4):

“[...]

Artigo 2.º
Atribuições

1 — Na prossecução da sua missão, são atribuições do MNE:

a) Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria de relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública;

b) Defender e promover os interesses portugueses no estrangeiro;

[...]

d) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no sistema transatlântico de segurança colectiva;

e) Assegurar a protecção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, bem como apoiar e valorizar as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo;

[...]

2 — O MNE articula-se ainda com outros ministérios, na prossecução das seguintes atribuições:

[...]

c) Definição do quadro político de participação das Forças Armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional;

[...]

[...]”

Quadro 4 – Extratos da Lei orgânica do MNE.

Fonte: (Governo, 2011a)

Outro importante aspeto a destacar, é a rede de serviços periféricos externos do MNE, em particular as Embaixadas, Missões e representações permanentes junto de países estrangeiros e OI de que Portugal faz parte. Constitui o canal privilegiado de comunicação e coordenação, quer na receção e encaminhamento de pedidos de auxílio (diretamente do país afetado ou através de uma OI³¹) quer, posteriormente, no apoio à preparação e execução de uma OH.

Ao nível do MNE, assume também relevância o recentemente criado³² “Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.” (Camões, I.P.), ao qual, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, está cometida, entre muitas outras atribuições, a

³¹ Quando a comunicação e coordenação ocorra através da UE ou da NATO, sem prejuízo do papel relevante que as representações permanentes sempre assumirão, existem também canais militares próprios, além dos canais da proteção civil e planeamento civil de emergência - MIC (UE) e EARDCC (NATO).

³² A criação do Camões, I.P. resultou da fusão do anterior Instituto Camões, I. P. (IC, I. P.), com o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I. P. (IPAD, I. P.). Do antecedente, competia ao IPAD, I.P. coordenar as intervenções portuguesas em matéria de ajuda humanitária e de emergência. Nos contactos que estabelecemos com o IPAD, recolhemos a ideia de que, para além das dificuldades de estrutura para corresponder integralmente a esta atribuição, o IPAD vocacionava a sua atenção sobre projetos de apoio ao desenvolvimento, em que a componente de ajuda humanitária estava subjacente, materializando-se em ações que iam do apoio financeiro até ao envolvimento de pessoas e meios na concretização de um dado projeto.

seguinte: “*Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência;*” (Governo, 2012).

Relativamente à Proteção Civil e ao Planeamento Civil de Emergência, também as mais recentes iniciativas do XIX Governo Constitucional, com os últimos desenvolvimentos já em 2012, trouxeram uma nova realidade às estruturas do Estado Português nesta matéria.

Até ao final do ano de 2011, os sistemas de proteção civil e de planeamento civil de emergência constituíam dois organismos públicos separados, embora com estreita ligação funcional – a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), na dependência do Ministério da Administração Interna (MAI), e o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), na dependência da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e histórica e funcionalmente ligado à Defesa Nacional. Nesta articulação, a ANPC garantia a representação de Portugal junto das estruturas de proteção civil da UE e o CNPCE, por sua vez, junto das estruturas de planeamento civil de emergência da NATO.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 126-A/2011 de 29 de dezembro, que aprova a nova Lei Orgânica da PCM, é extinto o CNPCE, “*sendo as suas atribuições integradas na Autoridade Nacional de Protecção Civil, no âmbito do Ministério da Administração Interna;*” (Governo, 2011b). Na sequência, o Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, procede à primeira alteração da Lei Orgânica da ANPC, fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência (Governo, 2012a). Deste diploma, destacamos:

- O Presidente da ANPC, mantém, entre outras, a competência legal para “*Representar a ANPC judicial e extrajudicialmente, bem como nos organismos internacionais de protecção civil de que o Estado Português faça parte*”, onde se inclui a ligação à proteção civil da UE e passa a dispor de competência legal para: “*Promover e coordenar as atividades em matéria de planeamento civil de emergência, quer a nível nacional, quer a nível da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), em estreita ligação com os serviços públicos competentes em cada setor*” (Ibidem);
- A direção nacional de planeamento de emergência é o serviço da ANPC – já existente do antecedente – cujas competências foram também alargadas “*Em matéria de planeamento civil de emergência, a nível OTAN*”, nomeadamente: “*Fazer propostas para adequar a legislação por forma a responder a*

*necessidades nacionais e aos compromissos assumidos no âmbito da OTAN”;
“Coordenar a aplicação em Portugal da doutrina OTAN promulgada no
âmbito do Comité de Proteção Civil (CPC) — Civil Protection Group — e
respetivos grupos de trabalho” (Ibidem).*

Face à recente publicação dos diplomas legais acima referidos (os últimos dos quais com apenas um mês de antecedência face à data em que concluímos o presente TII), não se torna possível abordar, com objetividade, os trabalhos de implementação do novo quadro legal³³. Todavia, dos contactos que estabelecemos nesta fase, no que se refere ao necessário aprofundamento das relações institucionais entre a ANPC e as FFAA (já existentes e profícuas no âmbito da proteção civil e que agora se alargam ao do planeamento civil de emergência), registámos a recente nomeação de um oficial superior das FFAA como Oficial de Ligação, com carácter permanente, junto da ANPC. Em nossa opinião, também o recíproco deveria ocorrer a curto prazo.

Pelo exposto, consideramos que Portugal dispõe, quer na ordem jurídica interna quer nas referências doutrinárias das principais OI de que faz parte, do enquadramento necessário ao emprego das FFAA em OH.

f. Síntese conclusiva

A análise efetuada no âmbito das OI em que Portugal se insere, permite-nos concluir que o quadro conceptual e doutrinário sobre o emprego de forças militares em OH tem a sua base geral no que sobre a matéria tem sido desenvolvido e aceite no quadro das NU. Relevam, em particular, os princípios e orientações constantes das *Oslo Guidelines*, com nítidos reflexos nas doutrinas da NATO e da UE.

Sobre os aspetos específicos do emprego de forças militares, reconhecendo a importância das capacidades militares no contexto das OH, embora como “último recurso”, são várias e detalhadas as publicações existentes ao nível das NU, NATO e UE, sustentando um bem estruturado quadro doutrinário de referência para as FFAA portuguesas.

Portugal dispõe do necessário enquadramento jurídico e conceptual, com recentes alterações legislativas nos sistemas de planeamento civil de emergência e de proteção civil.

Consideramos desta forma ter respondido à QD 1 e validado as Hip. 1 e 2.

³³ Também não abordaremos a solução política de extinção do CNPCE, por fusão com a ANPC. Não havendo experiência desta solução em Portugal, embora concordando com algumas das reservas de ordem geral que tivemos oportunidade de observar em alguns contatos estabelecidos, entendemos dever aguardar que o tempo possa fornecer os dados objetivos que, no futuro, suportem a necessária avaliação.



2. Operações Humanitárias – Casos de Estudo.

Após uma análise aos aspetos de natureza conceptual e doutrinária nas principais OI de que Portugal faz parte, neste capítulo vamos descrever e analisar situações concretas de participação de forças militares em OH, recorrendo às operações desenvolvidas no Paquistão, em 2005, e no Haiti, em 2010.

A escolha destas operações deve-se ao facto de uma ter sido realizada no quadro da NATO e outra das NU, e ambas com o envolvimento da UE. No Haiti, acresce o acionamento do mecanismo europeu de proteção civil, que deu lugar ao empenhamento de uma força portuguesa, sob a égide da ANPC.

a. Operação Humanitária – Paquistão 2005.

A 8 de outubro de 2005, um sismo de magnitude 7,6 na escala de *Richter* abalou fortemente a região noroeste do Paquistão e causou mais de 73 mil mortos, 70 mil feridos e mais de quatro milhões de desalojados.

Perante a magnitude da tragédia, o governo paquistanês lançou um apelo de ajuda internacional e, em 10 de outubro de 2005, o pedido de ajuda é diretamente solicitado à NATO, através do EADRCC. Esta solicitação foi analisada no próprio dia, em reunião do *North Atlantic Council* (NAC) que, no dia seguinte, autorizou o estabelecimento de uma ponte aérea para transporte dos bens de ajuda humanitária doados pelos diferentes países da NATO e países parceiros.

A coordenação foi desenvolvida pelo EADRCC, que estabeleceu ligação com os países doadores e com a estrutura militar da NATO, bem como com as NU³⁴, a UE e o governo do Paquistão.

A 13 de outubro, o EADRCC recebeu o primeiro pedido do UNHCR, tendo em vista o transporte de 10.000 tendas, cerca de 100.000 cobertores e 2.000 fogões a gás, a que se seguiram outros pedidos de diferentes Agências das NU (Jochems, 2006).

O primeiro voo chegou a Islamabad a 14 de outubro, seis dias após a catástrofe. Para além dos materiais de auxílio, seguiam nesse primeiro avião elementos de *staff* do *Supreme Headquarters Allied Power Europe* (SHAPE) e do *Allied Joint Force Command Lisbon* (JFC Lisbon), os quais iniciaram de imediato as diligências de coordenação necessárias ao estabelecimento daquela que veio a ser a mais longínqua missão em que a NATO empenhou as suas forças.

³⁴ O OCHA mantém, em permanência, um oficial de ligação no EADRCC.

No final da ponte aérea, em cerca de 170 voos – descolando das Bases Aéreas de *Ramstein*, na Alemanha, ou de *Incirlik*, na Turquia – os aviões da NATO transportaram para o Paquistão um total de aproximadamente 3.500 toneladas de bens de ajuda humanitária (Jochems, 2006, e Silva, 2011, p. D-1).



Imagem 1 – Base Aérea de Incirlik (Turquia), 19 de outubro de 2005

Fonte: <http://www.eucom.mil/>

(U.S. Air Force photo by Tech. Sgt. Liam Gomez.)

Para além da ponte aérea, já em si um importante contributo da capacidade de transporte aéreo estratégico da NATO, no auxílio às vítimas do terramoto de 8 de outubro, o NAC aprovou ainda o envio de forças militares para o terreno, envolvendo a *Nato Response Force 5* (NRF 5) e outros meios dos estados-membros, designadamente unidades de helicópteros, de apoio médico-sanitário e de engenharia, bem como os meios de apoio e da estrutura de Comando e Controlo (C2) que ativou e, em parte, deslocou para o terreno.

Em termos gerais, o emprego desses meios focalizou-se em: i) manutenção da ponte aérea; ii) transporte aéreo dentro do teatro de operações; iii) recuperação da rede viária fundamental na área de atuação; iv) construção de abrigos; v) fornecimento de água potável e, vi) apoio médico (Jochems, 2006).

Contribuindo eficazmente para os esforços da ajuda humanitária na região de Bagh



– região do norte do país que as autoridades paquistanesas identificaram como área prioritária e, como tal, atribuída como área de operações da NATO – até ao dia 01 de fevereiro de 2006, data em que saíram de Bagh os últimos elementos da força, “os helicópteros da NATO transportaram mais de 1.700 toneladas de bens [...] mais de 7.500 doentes, feridos e deslocados [...] o ponto de reabastecimento de helicópteros reabasteceu mais 1.000 voos de helicópteros [...]. O hospital de campanha da NATO recebeu praticamente 5.000 pacientes e as suas equipas médicas móveis trataram outros 3.500. Os Engenheiros da NATO construíram mais de 110 abrigos multifuncionais a alta altitude e limpam e repararam 60 quilómetros de estrada, removendo cerca de 42.000 metros cúbicos de entulho. Os engenheiros da NATO também forneceram água potável a mais de 1.000 pessoas por dia e repararam um sistema de armazenagem e de distribuição de água de nascente permanente para servir cerca de mais 8.000 pessoas por dia [...]” (Ibidem).

Outro aspeto a relevar e que constitui uma mais-valia da NATO perante situações de emergência complexa, como foi o caso em apreço, é a existência de uma estrutura permanente de C2, com organização, meios, doutrina e experiência de trabalho conjunto. Do ponto de vista operacional e tendo em conta a necessidade de atuação eficaz, coordenada e urgente dos meios, foi também determinante a atuação da seguinte cadeia de comando:

- *NRF Deployable Joint Task Force (DJTF)*, sob comando operacional do JFC Lisbon;
- Quartel-general da DJTF (DJTF HQ)³⁵, bem como os comandos de componente:
 - Componente Terrestre (Land Component Command – LCC), assegurado pelo NATO Rapid Deployable Corps-Spain (LCC HQ Valência)
 - Componente Aérea (Air Component Command – ACC) assegurado pelo French Air Defence and Operation Command.

Em resumo, os meios militares envolvidos na operação no Paquistão e as principais tarefas levadas a efeito, de acordo com a sistematização elaborada por Nunes da Silva (Silva, 2011, p. D-3), foram:

³⁵ O DJTF HQ foi instalado em Istambul

NATO/Países	Principais meios	Tarefas principais
Alemanha, Dinamarca, EUA, França, Grécia, Itália, Reino Unido e Turquia	- Ponte Aérea; - Bases aéreas de Islamabad (Paquistão), Ramstein (Alemanha) e Incirlik (Turquia)	- 170 voos para transporte de cerca de 1.500 toneladas de material (tendas, cobertores, sacos cama, colchões, material médico, vacinas, cozinhas e material de purificação de água). - 1.000 reabastecimentos a helicópteros militares e civis
Alemanha, França e Luxemburgo	- 4 helicópteros da Alemanha; - 1 heli-médico do Luxemburgo; - helicópteros dos EUA e Reino Unido, deslocados do Afeganistão.	- Transporte de 1.750 toneladas de suprimentos; - Evacuação de 7.659 vítimas.
França, Holanda, Portugal, Reino Unido e República Checa	- Hospital de Campanha (sob comando Holandês) com unidades móveis; - 4 ambulâncias.	- Hospital: tratamento a cerca de 5.000 pacientes e 160 grandes cirurgias; - Unidades móveis: tratamento a cerca de 3.500 pacientes
Canadá, Espanha, Eslovénia, Itália, Lituânia, Polónia e Reino Unido	Engenharia: - 30 viaturas médias - 25 viaturas pesadas.	- Construção de 110 abrigos polivalentes; - Reparação de estradas; - Remoção de escombros; - Reparação da rede de água e distribuição de água potável.

Quadro 5 – Síntese dos meios militares envolvidos na operação no Paquistão em 2005.

Fonte: (Silva, 2011, p. D-3.) (Adaptação do autor)

A análise deste caso permite-nos concluir que as forças militares foram empregues em sintonia com os aspetos doutrinários que suportam estas operações, particularmente no que se refere à tipologia de capacidades militares e principais tarefas desempenhadas, constituindo por isso excelente exemplo de participação de forças militares numa OH.

b. Operação Humanitária – Haiti 2010

No dia 12 de janeiro de 2010, ao final da tarde, um sismo com a magnitude de 7,3 na escala de *Richter* assolou o Haiti, com especial incidência na região da capital do país, *Port-au-Prince*. Nos 15 minutos seguintes, duas réplicas de 5,9 e 5,5 de magnitude, respetivamente, agravaram o grau de catástrofe e conduziram o país para uma situação de caos e grave crise humanitária.

O sismo terá provocado mais de 222 mil mortos (2% da população) e de 300 mil feridos, tendo afetado, direta ou indiretamente, cerca de um terço da população, estimada em cerca de 10 milhões de habitantes (IASC, 2010). Em termos materiais provocou uma elevada destruição das infraestruturas vitais, incluindo hospitais, escolas, sistemas de transporte e edifícios governamentais, incluindo o Palácio Presidencial. Também o facto de a região afetada ser essencialmente urbana e de grande densidade populacional, a destruição da maioria das casas deixou mais de um milhão e meio de pessoas desabrigadas, das quais mais de 650 mil terão fugido da capital para outras regiões do país (Silva, 2011, p. C-1).

Para além da catástrofe, já de si extremamente gravosa do ponto de vista humanitário, o Haiti vivia do antecedente uma situação de grande instabilidade interna. Por este motivo, encontravam-se já no país inúmeras ONG de cariz humanitário e estava no terreno uma operação de estabilização das NU – a *UN Stabilization mission in Haiti* (MINUSTAH),

Tratou-se de uma situação muito particular. Por um lado, as NU tinham, no Haiti, uma força constituída por 6.700 militares, 1.622 polícias, cerca de 550 civis internacionais e 150 voluntários das NU, o que não podia deixar de constituir um elemento decisivo para o apoio imediato. Por outro lado, a Força foi ela própria vítima da catástrofe, tendo ficado destruída a sua sede e seriamente danificadas várias infraestruturas, para além do falecimento de cerca de uma centena dos seus elementos, incluindo o próprio Representante Especial do Secretário-Geral, Sr. Hédi Annabi, chefe da MINUSTAH (Silva, 2011. p. C-2).

Não obstante as dificuldades da própria Força, a sua ação foi decisiva quer pela imediata disponibilidade das suas capacidades logísticas, quer, sobretudo, pelas ações de manutenção da segurança e proteção das atividades de ajuda humanitária.

Relativamente ao apoio humanitário, as NU identificaram, no imediato, as seguintes necessidades (Silva, 2011. p. C-2):

- Apoio de equipas de busca e salvamento;
- Equipamento de localização de pessoas e máquinas de remoção dos escombros;
- Apoio médico e de medicamentos;
- Bens de primeira necessidade (alimentos, água, comprimidos de purificação de água, sais de hidratação oral, tendas e cobertores);
- Reconstrução dos hospitais e instalação de hospitais de campanha;



- Reabertura da estrada principal entre o aeroporto e o centro da cidade;
- Reabertura do aeroporto;
- Restabelecimento da rede de comunicações.

Após o terramoto, equipas internacionais de busca e salvamento iniciaram o seu movimento para o Haiti. Em 24 horas, 27 países haviam oferecido equipas de busca e salvamento e três desses países (Islândia, República Dominicana e EUA) fizeram mesmo chegar as suas equipas a *Port-au-Prince* (IASC, 2010, p. 8). Estima-se que tenham chegado ao Haiti, durante os dias que se seguiram ao terramoto, mais de 400 organizações humanitárias, entre ONG e Agências das NU. As necessidades de coordenação e organização da ajuda humanitária foram das que mais cedo se fizeram sentir e as capacidades de C2 das forças militares assumiram papel relevante. De facto, dadas as infraestruturas existentes na base logística da MINUSTAH, com comunicações fiáveis e condições de segurança, a OCHA instalou ali o “*Onsite Operations and Coordination Centre*” (OSOCC) e solicitou a todos as agências que instalassem as suas representações na sua proximidade (Ibidem).

Relativamente a forças militares não integradas na missão de paz, 26 países, enviaram importantes meios de apoio, designadamente: hospitais de campanha, tropas, aviões e helicópteros militares, navios hospital, navios de carga e equipamentos de operação portuária (IASC, 2010, p. 10).

Salientamos, pela relevância e contexto de estudo desta operação, a participação das forças militares dos EUA.

Constituindo uma *Joint Task Force* no âmbito da Operação “*Unified Response*” as forças dos EUA começaram a chegar nas primeiras 24 horas após o sismo e em poucas semanas já ultrapassavam os 22 mil efetivos. Nos primeiros dez dias, a Marinha dos EUA tinha já na área 17 navios, 48 helicópteros e 12 aviões, a que se somavam cerca de 10.000 *Marines*, tendo efetuado 336 missões aéreas e distribuídas mais de 110.000 refeições e cerca de quatro toneladas de material sanitário, ao mesmo tempo que apoiava a MINUSTAH na missão de manutenção de um ambiente seguro e proteção da distribuição da ajuda humanitária. Em 20 de janeiro passou também a operar na área o navio hospital *USNS COMFOR* (Ibidem). Destaca-se, ainda, da ação do contingente americano, a sua decisiva participação na reabertura do aeroporto, logo no dia 13 de janeiro, e do seu apoio para a reabertura do porto marítimo.



Em resumo, os meios militares envolvidos na operação no Haiti e as principais tarefas levadas a efeito, de acordo com a sistematização elaborada por Nunes da Silva (Silva, 2011, p. C-3), foram:

Países	Principais meios	Tarefas principais
26 países: (EUA, Canadá, República Dominicana, China, Argentina, França, Reino Unido, Rússia, etc.)	- 67 equipas SAR	- Busca e salvamento; - Remoção de escombros.
	- Joint Task Force (22 mil militares)	- Apoio à MINUSTAH. - Segurança e proteção das ações de ajuda humanitária levadas a efeito pelos diferentes “atores humanitários” presentes.
	- Hospitais de Campanha - Navios Hospital	- Apoio sanitário (tratamento de feridos, incluindo cirurgia);
	- Aeronaves militares - Navios de carga - Equipamento de movimentação portuária	- Apoio logístico em geral, incluindo transporte de ajuda de emergência e alimentação doada; - Evacuação sanitária
	- Engenharia	- Remoção de escombros - Reconstrução de estradas e da rede de saneamento - Reconstrução de hospitais e escolas

Quadro 6 – Síntese dos meios militares envolvidos na operação no Haiti em 2010.

Fonte: (Silva, 2011, p. C-3.) (Adaptação do autor)

Quanto à MINUSTAH, sete dias após o sismo, o CSNU, pela resolução nº1908/2010, de 19 de janeiro, alarga o seu mandato e autoriza o reforço de 2.000 militares e 1.500 polícias para apoio na imediata recuperação, reconstrução e estabilização do Haiti.

Na sequência, logo em fevereiro chegou ao Haiti mais um batalhão de infantaria do Brasil e companhias de engenharia do Japão e da República da Coreia. Em abril desse ano a componente militar integrava cerca de 8.300 efetivos, distribuídos por treze unidades de infantaria e nove de natureza logística, incluindo quatro companhias de engenharia. As suas tarefas compreendiam, entre outras: escoltas de segurança às atividades de ajuda humanitária; apoio ao planeamento de atividades humanitárias e apoio técnico à

preparação de campos de deslocados, para além das relacionadas com a segurança e estabilidade do país (UNSC, 2010. p. 8).

Portugal não participa na MINUSTAH e o seu envolvimento no Haiti decorreu da ativação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, a pedido das autoridades haitianas, em 13 de janeiro de 2010.

A responsabilidade da missão foi cometida à ANPC que, em estreita ligação com o MIC, após avaliação dos contributos oferecidos pelos restantes países europeus e consulta aos agentes de proteção civil (nacionais), decidiu organizar a missão tendo em vista “*a montagem e operacionalização de um campo de desalojados para 400 pessoas e prestação de cuidados básicos de saúde.*” (Oliveira, 2010, p. 2 e 3)

Para o efeito, foi designada uma Força Operacional Conjunta (FOCON), sob comando do Comandante Operacional Distrital de Lisboa/ANPC, com a seguinte constituição:

- Força especial de Bombeiros/ANPC – quinze elementos;
- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) – oito elementos;
- Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) – um elemento.

Embora não integrados na FOCON, acompanharam a missão cinco elementos da Assistência Médica Internacional (AMI) e oito jornalistas de diferentes órgãos de comunicação social (OCS) nacionais (Idem, p. 4).

O transporte de todos os elementos – incluindo acompanhantes – e respetivo material, foi assegurado por um avião C-130 da Força Aérea Portuguesa. Todavia, esta atividade não foi formalmente reconhecida no âmbito da resposta nacional ao pedido de auxílio ao Haiti e, em termos internacionais, não encontramos referência a qualquer envolvimento de forças militares portuguesas, ao contrário do que acontece com outros países europeus que também participaram na operação sob coordenação do ECHO.

Em resumo, este caso permitiu-nos confirmar a tipologia de capacidades e as tarefas predominantes das forças militares em OH. Em termos de coordenação das ações desenvolvidas, destaca-se o papel do OCHA e a importância das comunicações militares, a par de um intenso e bem-sucedido emprego de capacidades militares nas mais diversas áreas. Em termos nacionais, ressalta o emprego de meios civis e militares, pese embora a sua não formalização, numa resposta nacional coordenada internamente pela ANPC com envolvimento do MIC.



c. Síntese conclusiva

O estudo de duas operações, uma no âmbito da NATO e outra das NU, embora decorrentes de um mesmo tipo de catástrofe, permitiu-nos confirmar a validade dos conteúdos doutrinários analisados no capítulo precedente, designadamente quanto à tipologia de capacidades militares utilizadas e de principais tarefas executadas.

Também o nível de prontidão das forças militares e a capacidade de adaptação a situações adversas, como se verificou, particularmente, com a missão das NU no Haiti, se afirmam como fatores indicativos da especial aptidão das forças militares para atuarem em situações de emergência extrema e sob elevados requisitos de urgência e oportunidade, pelo que os elementos recolhidos constituem um bom exemplo de aplicação prática de forças militares em OH.

Consideramos, por isso, que os ensinamentos retirados desta análise – e que contam com a participação nacional – respondem à QD2 e validam a Hip. 3.

3. Participação das FFAA portuguesas em OH.

Neste capítulo procuramos desenvolver, à luz dos ensinamentos recolhidos nos capítulos 1 e 2, o quadro nacional de emprego das FFAA portuguesas em OH, incluindo as necessárias interações a estabelecer com outras Entidades do Estado relevantes na matéria.

Analisaremos, igualmente, o processo de decisão nacional ao nível político, tendo por base a legislação nacional aplicável.

a. Enquadramento específico nacional

O emprego das FFAA portuguesas em OH decorre da Constituição e da Lei, enquadrando-se nas missões específicas de âmbito conjunto, em apoio à política externa do Estado. Decorre também do quadro conceptual nacional e do conceito de OH adotado, que são operações a desenvolver no exterior do TN, com a finalidade de “[...] *aliviar o sofrimento humano, numa área em que os atores civis responsáveis não estão aptos ou não têm vontade de apoiar adequadamente uma população* [...]”. (AAP-6, 2011, p.2-H-5).

Como se infere da finalidade das OH, aliás vertida na doutrina da NATO que tomámos por referência, são operações conduzidas em «apoio a autoridades civis», devendo entender-se, neste caso e por se tratar de missões no exterior do TN, a autoridades civis estrangeiras ou internacionais.

Deste entendimento, como pudemos verificar anteriormente, não só decorrem aspetos específicos relativamente ao quadro legal aplicável, como se distinguem as OH das outras missões das FFAA em apoio das autoridades civis nacionais. Todavia, o que agora se nos oferece relevar, tendo em vista o raciocínio que desenvolvemos neste capítulo, são os aspetos relativos ao quando e como devem as FFAA portuguesas ser empregues numa OH.

Atendendo à delimitação do tema, ao carácter de apoio à política externa e aos elementos recolhidos durante a análise que efetuámos às diferentes OI de que Portugal faz parte, o emprego das FFAA portuguesas em OH, em respeito pelos princípios e orientações internacionalmente aceites, nomeadamente os constantes das *Oslo Guidelines*, deve ser precedido de um pedido de auxílio por parte das autoridades do país afetado. Fora dos quadros de conflito, as experiências mais recentes têm surgido em resposta a situações de catástrofe. Consideramos ser este o cenário de emprego mais provável e também aquele que mais tem merecido a atenção das diferentes OI, sendo para isso exemplo bastante as estruturas criadas ao nível da UE e da NATO.

Quanto aos pedidos de auxílio, por norma, estes podem ser apresentados:

- Diretamente pelo país afetado, caso em que os serviços periféricos externos do MNE terão um papel importante a desempenhar;
- Através de uma OI, após solicitação do país afetado, situação em que, para além dos serviços periféricos externos do MNE, terão também um papel a desempenhar as estruturas específicas eventualmente existentes em cada OI. Nos casos da NATO e UE, assume relevância em termos nacionais a ANPC, dadas as recentes atribuições que lhe foram cometidas. Contudo, caso a NATO tome a decisão de empregar meios da NRF ou a UE do BG, em que a participação de forças nacionais seja efetiva, a situação é, para todos os efeitos, da responsabilidade primária das FFAA.

b. Formas de participação nacional em OH.

Perante uma solicitação de auxílio, a análise que efetuamos permite-nos distinguir diferentes formas de participação nacional, as quais classificamos como:

- Participação direta. Quando, por decisão nacional, as capacidades e meios são organizados e empregues por Portugal numa OH. A participação pode ocorrer no quadro bilateral ou multilateral, em coordenação direta com as autoridades do país afetado ou através de uma das OI de que faz parte;
- Participação indireta. Quando forças nacionais previamente atribuídas a uma OI, são, sob autorização nacional, por elas empregues numa OH. A coordenação com as autoridades do país afetado, diretamente ou através de outra OI/Agência das NU, é da responsabilidade da OI de atribuição. Esta forma de participação pode incluir, para além das forças inicialmente atribuídas, outras forças e meios complementares, desde que atribuídos a uma OI através de um processo de geração de forças próprio para uma dada OH. Esta forma de participação pode ocorrer através de forças nacionais atribuídas às NRF (NATO) ou BG (UE).
- Participação mista. Quando se verifica, para uma mesma OH, a participação simultânea nas formas direta e indireta. Esta forma de participação ocorre, por exemplo, quando, para além das forças atribuídas às NRF ou BG e empregues na OH, a avaliação da situação no país afetado – face aos interesses nacionais em presença e/ou dimensão da crise humanitária – determina a participação direta de outras forças e meios nacionais.

c. Organização das capacidades das FFAA para participação em OH.

Como referia Rodrigues Viana, já em 2003, é *"natural que uma organização como a militar, capaz de realizar missões de grande envergadura e de reagir com elevados padrões de prontidão, possa participar eficazmente [...] em contextos e ambientes de catástrofe (que podem incluir incidentes provocados por armas CBRNE), as FFAA dispõem de um conjunto de capacidades cruciais que podem ser disponibilizadas com prontidão elevada em apoio das estruturas civis, especialmente nas áreas do comando, controlo e comunicações, da logística, da engenharia, da saúde, da descontaminação NBQ, das equipas de "Explosive Ordnance Disposal", e da polícia militar (controlo de deslocados), entre outras"* (Viana, 2003, p.24)

As especiais competências das forças militares para atuarem em ambientes complexos e que exigem o emprego de capacidades que, por norma, só existem em quantidade e grau de prontidão adequados nas FFAA dos diferentes países, é uma inquestionável reconhecida facticidade, como pensamos ter demonstrado nos capítulos anteriores. Aliás, o próprio princípio de «último recurso», amplamente acolhido pela doutrina das diferentes OI em que nos inserimos, acaba por conter em si mesmo o reconhecimento implícito desta realidade.

É neste contexto que às FFAA portuguesas se exige uma adequada e eficaz aptidão de resposta conjunta, através da organização interfuncional de forças e meios aptos a atuar fora do território nacional, de forma flexível, ágil, interoperável e com elevado nível de prontidão.

Ainda assim, os desafios que se colocam à capacidade de resposta das FFAA serão algo diferentes, consoante a forma de participação nacional que definimos na alínea anterior. Sendo a forma de participação mista uma combinação das outras duas formas, abordamos em seguida a participação indireta e, na sequência, a participação direta.

- Participação indireta:

Nesta forma de participação, a análise da situação humanitária/pedido de auxílio e consequente determinação das forças militares a empenhar numa OH é da responsabilidade da OI a quem as forças nacionais se encontram atribuídas, que, em função das capacidades requeridas para a operação em concreto, promove a sua organização de entre as forças dos diferentes países que integram a NRF ou BG. Neste aspeto, a flexibilidade de resposta é detida pela OI e não pelas FFAA portuguesas.

Para as FFAA, o emprego de forças previamente atribuídas a uma NRF ou BG,

atentos o elevado estado de prontidão, organização, treino e certificação destas forças, configura uma oportunidade de resposta imediata, sem prejuízo da competente autorização nacional, em conformidade com os requisitos e procedimentos estabelecidos.

Increve-se no âmbito mais vasto dos compromissos assumidos para com a NATO ou a UE, conforme o caso, contribuindo desta forma para a afirmação de Portugal e das suas FFAA no contexto internacional.

- Participação direta:

Nesta situação, o emprego de forças e meios das FFAA não corresponde a um compromisso previamente assumido por Portugal, como acontece com a NRF ou BG. Desta forma, face aos elementos que temos vindo a analisar, somos conduzidos a levantar os seguintes fatores críticos:

- A avaliação nacional à situação humanitária/pedido de auxílio, incluindo os objetivos da política externa;
- A prontidão das forças e meios disponíveis;
- O nível de coordenação/articulação existente entre as FFAA e outras entidades nacionais com responsabilidades na matéria, designadamente o Camões I. P. e a ANPC (dadas as suas atuais atribuições);
- O “tempo” de decisão nacional, atendendo aos requisitos de urgência e oportunidade de participação presentes nas OH.

É pois no quadro da participação direta que, face aos fatores acima enumerados, do ponto de vista militar se torna decisivo que as FFAA possam dispor de uma capacidade de resposta flexível, baseada numa adequada organização e prontidão de forças. Em especial, neste caso, das forças que detêm ou podem contribuir para a formação de capacidades militares normalmente empregues em OH, nos termos em que o temos vindo a salientar.

Sobre esta matéria, o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) aprovou e difundiu, muito recentemente, a Diretiva Operacional nº 003/CEMGFA/2012, de 16 de Março de 2012, na qual estabelece “o conceito, quadro de missões, tarefas, estrutura e categoria de prontidão relativos à constituição da Força de Reação Imediata” (CEMGFA, 2012, p. 2), documento que mereceu a nossa melhor atenção.

A Força de Reação Imediata (FRI), não sendo um conceito novo nas FFAA portuguesas, assume, no âmbito do enquadramento efetuado na Diretiva acima referida, um

quadro de missões de aplicação direta no tema que estamos a analisar. De facto, ao reconhecer, entre outros aspetos, que *“Portugal, no quadro da sua política externa e em defesa de interesses próprios, deve manter alguma autonomia de ação para conduzir operações de apoio a missões de assistência humanitária, fora do Território Nacional (TN), num esforço de apoio e de solidariedade junto de países amigos”* (CEMGFA, 2012, p. 3), estamos perante um enquadramento que coloca a FRI na primeira linha da capacidade de resposta das FFAA para a participação direta em OH.

Em primeiro lugar, a FRI assume um papel central na concretização de uma capacidade de resposta rápida face às missões específicas da FFAA no seu conjunto, como se infere do seu quadro de missões (CEMGFA, 2012, p. 9):

- *“Assegurar uma componente militar conjunta, de carácter expedicionário, com capacidade de projeção de força e de sustentação”, apta a:*
 - *“proteger e evacuar cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise no EEIN³⁶”*
 - *“efetuar apoio a operações de assistência humanitária no EEIN;*
- *“Contribuir, no TN, num quadro de articulação conjunta, para as funções que cabem às FFAA em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade, em colaboração com o planeamento civil de emergência e com a proteção civil”.*

Em segundo lugar, a FRI enquanto *“resposta expedicionária das FFAA”* é uma força *“de natureza conjunta e certificada, com elevada categoria de prontidão [...] dotada de uma matriz de capacidades adaptável à missão”* e *“vacionada para intervenções de curta duração”* (30 dias), sendo para o efeito adotado *“um ciclo contínuo de preparação e certificação de forças de 6 meses, seguido de um período de standby de 12 meses”* (Idem, pp. 6 e 7). As unidades e meios atribuídos à FRI mantêm, durante o período de *standby*, categorias de prontidão de até dois dias *Notice to Move* (NTM) (categoria 1) ou de cinco dias NTM (categoria 2). Para além destas forças, outras unidades e meios pertencentes à componente operacional do Sistema de Forças Nacional (SFN), com categorias de prontidão superiores a cinco dias NTM (categoria 3 e superior), *“constituem-se como reforço”* (Idem, p.8). Por último, relativamente a *“Limitações e constrangimentos”* sublinhamos os seguintes aspetos:

- *“Os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para satisfazer os*

³⁶ Espaço Estratégico de Interesse Nacional

compromissos nacionais com a ONU, OTAN, UE e outras organizações, afetam a disponibilidade das unidades do Sistema de Forças Nacional, [...]”

- *“As insuficiências nacionais na área do transporte estratégico limitam, por outro lado, as opções de forças a empenhar em missões nacionais fora do Território Nacional;”*

Em função da análise que efetuámos e, sobretudo, face aos aspetos que acabamos de referir, resulta que a FRI constitui a expressão imediata da capacidade de resposta das FFAA para o quadro que designámos por «participação direta» em OH, com possibilidade de ser reforçada por outras unidades e meios da componente operacional do SFN. Constitui, por isso, uma resposta imediata, mas também escalonável e flexível (evidenciámos na «participação indireta» que estes aspetos, nomeadamente a flexibilidade, não eram detidos pelas FFAA portuguesas). Assim, do ponto de vista conceptual, a FRI encontra um grande paralelismo com o que ao nível da NATO e UE são, respetivamente, as NRF e BG.

Resulta, noutro plano, que o quadro de missões atribuído à FRI reflete não só uma visão integradora, mas também potenciadora das capacidades disponíveis face ao leque de missões específicas das FFAA. Acresce que são missões com algum grau de afinidade, em que o previsível quadro de tarefas essenciais a cumprir é comum ou se complementa. Referimo-nos, em particular, ao emprego da FRI em apoio das vítimas de uma catástrofe, em que a execução da operação não será materialmente diferente, seja dentro ou fora do TN, com exceção de eventuais especificidades ao nível das capacidades de sustentação e de transporte estratégico. Ainda assim, só uma avaliação caso a caso pode determinar essas especificidades, porquanto também a descontinuidade do TN faz relevar as questões de transporte estratégico, situação que, aliás, foi já vivida pelas FFAA, quer para a Região Autónoma dos Açores, quer, mais recentemente, aquando das cheias ocorridas a 20 de fevereiro de 2010, na Região Autónoma da Madeira.

Não obstante, a solução refletida no quadro de missões contém também um risco associado que importa acautelar. O emprego da FRI numa determinada missão, no todo ou em parte, impossibilita ou condiciona, respetivamente, o seu emprego simultâneo em outra missão. Nesse sentido, o pior cenário a considerar é o do emprego da FRI numa OH (fora do TN, por definição) seguido de uma outra situação no âmbito nacional – a necessidade de proteger e evacuar cidadãos nacionais, ou, porventura mais grave, pela urgência e oportunidade de resposta que exige, a ocorrência de uma situação de catástrofe em TN.

Conscientes da dimensão das FFAA portuguesas, aliás expressa no primeiro ponto das «Limitações e Constrangimentos» que destacámos, não consideramos plausível a hipótese de organização de uma segunda FRI, ainda que em grau de prontidão menos exigente. Como tal, a situação deve ser assegurada no quadro do mecanismo de reforço previsto, recorrendo às unidades e meios da componente operacional do SFN, acautelando os prazos de prontidão dessas forças de reforço, numa gestão ponderada de prioridades que tenha em consideração a previsibilidade de emprego, os custos associados e o critério de “capacidade única”³⁷ Nesta situação acresce referir, que as forças atribuídas à NRF ou BG, se disponíveis em TN não são consideradas para efeitos de OH, (admite-se que para as outras missões do quadro da FRI o para uma situação específica de catástrofe em que objetivos da política externa portuguesa sejam determinantes, o seu emprego em reforço possa ser considerado, se previamente coordenado com a OI a que estão atribuídas).

Por outro lado, é neste contexto que se nos oferece marcar o nosso raciocínio com uma visão global da participação em OH, colocando a questão no plano nacional e não “apenas” no plano militar. Referimo-nos, sobretudo, ao papel do planeamento civil de emergência que, evoluindo de um conceito de planeamento e coordenação do uso de capacidades civis em apoio das operações militares em situação de guerra, se adapte, necessariamente, a um novo quadro de segurança alargada.

Antes, porém, sintetizando o que temos vindo a referir, importa ainda uma referência à forma de «participação mista». Perante uma situação que configure a necessidade de emprego das FFAA portuguesas em OH, a sua capacidade de resposta imediata é assumida:

- Participação indireta – por forças e meios previamente atribuídos à NRF ou BG, conforme a situação;
- Participação direta – por forças e meios da FRI;
- Participação mista – por forças e meios da FRI e forças e meios atribuídos à NRF ou BG.

Na forma de participação mista, o emprego simultâneo destas forças pode configurar uma situação em que o volume de forças militares nacionais empregues fora do TN potencie os riscos que levantámos sobre o quadro de missões da FRI. Neste sentido, a forma de participação mista deve ser evitada.

³⁷ O termo “capacidade única” foi por nós adotado enquanto critério chave definido pelo OCHA/IASC (NU), para o emprego de meios militares, significando que “não existe alternativa civil apropriada”

d. Coordenação com Entidades Cíveis

A existência de recursos cíveis, públicos e privados, para apoio das operações militares é uma realidade implícita ao conceito de planeamento civil de emergência.

No caso nacional, a recente legislação que confere as atribuições desta matéria à ANPC, centraliza nesta entidade um papel central no planeamento e coordenação destes recursos. Acresce, como anteriormente referimos, que a ANPC dispõe também de particulares atribuições na ligação e coordenação com os sistemas de proteção civil e planeamento civil de emergência da NATO e da UE, destacando, para a nossa análise, a comunicação que estabelece com o MIC e o EADRCC.

Por outro lado, embora a proteção civil seja uma atividade desenvolvida pelo Estado no plano interno, “*em todo o território nacional*”, a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)³⁸ estabelece, também, no n.º 3 do artigo 2.º, que “*No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, a actividade de protecção civil pode ser exercida fora do território nacional, em cooperação com Estados estrangeiros ou organizações internacionais de que Portugal seja parte*” (AR, 2006). Ou seja, a legislação nacional prevê, explicitamente, a cooperação internacional em matéria de proteção civil, facto que não podemos deixar de relacionar com a Declaração da UE sobre “*O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária*” quando salienta que “*os Estados-Membros utilizam cada vez mais as suas capacidades de protecção civil na resposta a catástrofes em países terceiros [...]*” (UE, 2008, p. C 25/7).

Complementa esta abordagem, o facto de, no âmbito restrito das atribuições da ANPC em matéria de proteção civil, esta entidade ter estabelecidas especiais relações de ligação e coordenação com um vasto conjunto de organismos nacionais, designados na LBPC por “*Agentes de protecção civil*”, a quem se reconhece particulares capacidades de atuação no apoio a operações de proteção e socorro “*de acordo com as suas atribuições próprias*” de que destacamos: “*As Forças Armadas;*” “*as forças de segurança;*” “*as autoridades marítima e aeronáutica;*” “*os corpos de bombeiros*” e o “*INEM*”. E, entre outras entidades que a lei não classifica como agentes de proteção civil, mas sobre os quais “*impende especial dever de colaboração com os agentes de protecção civil*”, destacamos: o “*Instituto Nacional de Medicina Legal*” e os “*Organismos responsáveis pelas [...] indústria e energia, transportes, comunicações, [...]*” (Ibidem).

³⁸ Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, Aprova a lei de Bases da Proteção Civil.

Tendo presente o atual quadro legal de atribuições da ANPC, incluindo as de ligação com a UE e NATO nos termos evidenciados durante a presente investigação, uma abordagem nacional à participação direta das FFAA portuguesas em OH não pode dispensar uma estreita cooperação entre as FFAA e a ANPC, e, através desta última, com as restantes entidades que acima sublinhámos.

Neste contexto, consideramos essencial o aprofundamento de uma colaboração exigente entre estas entidades, traduzida numa atividade de planeamento avançado e consequente elaboração dos respetivos «Planos de contingência»³⁹, que englobem uma visão nacional de participação em OH e sejam aprovados ao nível governamental.

Consideramos ainda que – à luz dos deveres de solidariedade internacional, dos objetivos da política externa e superiores interesses nacionais – esta é a forma mais eficaz de potenciar a utilização coordenada das capacidades nacionais (militares e civis), promovendo o treino e o conhecimento mútuo, maximizando recursos e evitando desnecessárias duplicações de meios, ao mesmo tempo que se minimizam insuficiências e vulnerabilidades.

Relativamente à forma de participação indireta, embora estes aspetos de coordenação se não coloquem com igual pertinência, ainda assim releva a questão associada ao transporte estratégico, área que se enquadra no âmbito do planeamento civil de emergência.

Assim, em resultado da análise que efetuámos em matéria de coordenação com entidades civis para a participação em OH, consideramos que essa coordenação deve ser centralizada através da ANPC, nos seguintes termos:

- Participação indireta – no âmbito restrito do planeamento civil de emergência, atendendo à finalidade do sistema, agora adaptado a um novo conceito de segurança, de onde ressalta, não de forma exclusiva mas como das mais relevantes, a área do transporte estratégico;
- Participação direta – no âmbito global das suas atribuições, visando, numa primeira fase, a coordenação ativa entre as diferentes entidades civis representadas nos sistemas de proteção civil e de planeamento civil de emergência, promovendo a elaboração de Planos de contingência específicos para a participação em OH e uma visão integrada das capacidades nacionais.

³⁹ A utilização desta terminologia decorre da classificação dos tipos de planeamento definidos pela doutrina NATO. No contexto em que o utilizamos significa planos elaborados para a forma de participação direta em OH, antecipando cenários concretos em função de um determinado grau de probabilidade.

Numa segunda fase, em caso de ativação de um dos Planos de contingência (ou na elaboração de um novo plano, face a uma situação não prevista), no sentido de apoiar a decisão política respeitante à modalidade de participação e a garantir a subsequente preparação e emprego.

Por outro lado, para além dos níveis de preparação e coordenação alcançados no âmbito do planeamento avançado para OH, também os requisitos de urgência e oportunidade da participação exigem mecanismos de decisão nacionais compatíveis com o grau de prontidão das forças. Designadamente, ao nível da decisão política para o emprego das FFAA portuguesas no exterior do TN.

e. O processo de decisão política

Como vimos no ponto anterior, um dos fatores que consideramos críticos nas OH é o “tempo” de decisão nacional face aos requisitos de urgência e oportunidade de participação, designadamente na forma de participação direta.

Quanto à participação indireta das FFAA portuguesas numa OH, esta decorre de compromissos internacionais previamente assumidos, em conformidade com os requisitos e procedimentos estabelecidos. Já no caso da participação direta, o emprego de forças militares no exterior do território nacional conduz-nos a um novo olhar sobre o respetivo processo de decisão nacional, ao nível político.

Seja qual for o caso, compete inicialmente ao MNE, em articulação com os ministérios relevantes, nomeadamente o MDN, proceder a uma avaliação da situação à luz dos interesses nacionais e dos objetivos de política externa, que habilite a tomada de decisão ao nível governamental. No âmbito do MNE, sem prejuízo da sua organização de trabalho interno, que não abordamos, ainda assim não podemos deixar de destacar o papel que caberá ao Camões, I. P.. Neste sentido, relevamos a necessidade do estabelecimento de uma comunicação permanente entre: FFAA – ANPC – Camões I. P..

O emprego de forças militares no exterior do TN, sendo da competência do governo, obedece a um conjunto de formalidades legais entre diferentes Órgãos de Soberania. No essencial, destacamos, da LDN (AR, 2009) os extratos constantes do quadro da página seguinte (quadro 7).

Da análise da legislação apresentada e dos contactos estabelecidos sobre a matéria, concluímos que, quer pelo grau de detalhe imposto à informação prévia a prestar ao Presidente da República, quer pela sujeição a parecer do Conselho Superior de Defesa

Nacional, o processo carece de um “tempo” de difícil compatibilização com os requisitos de urgência e oportunidade associados às OH, aliás bem expressos nos prazos de intervenção das forças militares no Haiti que, em alguns casos, foi de apenas 24 horas.

A questão que se pode colocar é se estas formalidades se aplicam à situação das OH, atendendo à sua finalidade, ao que procuraremos responder no final desta análise. Ainda assim diremos, que em contactos que conduzimos sobre esta matéria, deparamos com diferentes interpretações sobre a aplicação destes normativos às OH.

[...]

Artigo 10.º

Comandante Supremo das Forças Armadas

[...]

2 — O emprego das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro, a qual deverá, designadamente, incluir:

- a) Os pedidos que solicitem esse envolvimento, acompanhados da respectiva fundamentação;*
- b) Os projectos de decisão ou de proposta desse envolvimento;*
- c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos estimados e a previsível duração da missão;*
- d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários.*

[...]

Artigo 11.º

Assembleia da República

[...]

q) Acompanhar a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional;

[...]

Artigo 17.º

Competência do Conselho Superior de Defesa Nacional

1 — Sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional, no âmbito consultivo, emitir parecer sobre:

[...]

g) A participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional;

[...]”

Quadro 7 – Extratos da Lei de Defesa Nacional.

Fonte: (AR, 2009)

Adicionalmente, também a Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto, que “*Regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro*”, (AR, 2003) trata especificamente esta matéria, conforme extratos apresentados no quadro seguinte:

“[...]”

Artigo 1.º

Acompanhamento de contingentes militares portugueses no estrangeiro

A Assembleia da República acompanha o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, nos termos da presente lei.

Artigo 2.º

Âmbito

O acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro abrange, nomeadamente:

- a) Missões humanitárias e de evacuação;*
- b) Missões de construção e manutenção da paz;*
- c) Missões de restabelecimento da paz ou de gestão de crises;*
- d) Missões decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito militar.*

Artigo 3.º

Comunicação à Assembleia da República

1 — A decisão do Governo de envolver contingentes militares portugueses no estrangeiro é comunicada previamente à Assembleia da República, para efeitos de apreciação e posterior acompanhamento.

2 — Quando a natureza das missões o justifique, a comunicação a que se refere o número anterior deverá ter lugar terminado o período de segurança requerido pela acção.

Artigo 4.º

Conteúdo da informação à Assembleia da República

A informação do Governo à Assembleia da República sobre o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro deverá, designadamente, incluir:

- a) Os pedidos que solicitem esse envolvimento, acompanhados da respectiva fundamentação;*
- b) Os projectos de decisão ou de proposta desse envolvimento;*
- c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos estimados e a previsível duração da missão;*
- d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários.*

[...]

[...]”

Quadro 8 – Extratos da Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

Fonte: (AR, 2003)

Na análise da Lei n.º 46/2003 ressalta, para além do mesmo conteúdo da informação que deve ser prestada ao Comandante Supremo das FFAA, que neste diploma legal a clarificação das missões no exterior do TN é agora mais clara. Ou seja, em vez da expressão “operações militares” esta lei opta por definir, no âmbito de aplicação (artigo 2.º), o tipo de missões a considerar no exterior do TN, enumerando as “Missões humanitárias”.

Acresce que o faz em alínea separada de alguns tipos de PSO, mas inclui na mesma alínea as missões de evacuação, ou seja, duas das missões cometidas à FRI, como vimos no capítulo anterior.

Nestes termos, da análise que efetuámos, somos de concluir pela aplicabilidade às OH de todas as formalidades legais referidas. Mesmo existindo quem assim não pense, só o facto de haver diferentes interpretações é já de si motivo suficiente que aconselha a clarificação da lei nesta matéria.

Perante este entendimento e tendo presente os requisitos de urgência e oportunidade das OH, particularmente nas situações de catástrofe, consideramos haver matéria que sustenta uma alteração legislativa que estabeleça procedimentos mais flexíveis, sem prejuízo do dever de informação ao Presidente da República e à Assembleia da República, potenciando também desta forma o emprego das FFAA portuguesas em OH.

Ponderados todos estes aspetos, a nossa contribuição aponta no sentido de uma alteração legislativa que claramente exceção as OH, com critérios que não podem prejudicar o dever de informação e garantam um quadro limitado e bem definido de aplicação.

Preconizamos, por isso, que se mantenha o dever de informar sobre os pedidos de envolvimento e respetiva fundamentação, constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º da LDN, e da alínea a) do artigo 4.º da Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto, sendo exceção a aplicação das restantes alíneas dos respetivos artigos. Que seja igualmente exceção a aplicação da alínea g) do n.º 1 do Artigo 17.º da LDN, referente ao parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional. Por fim, tendo em vista definir o quadro de aplicação do regime de exceção, definir apenas para situações decorrentes de catástrofes (pela urgência e grau de probabilidade de ocorrência, mas também porque, considerando apenas esta situação, se encontra uma “solução de compromisso” que limita o quadro de aplicação e tende a evitar eventuais dificuldades de interpretação sobre se uma dada operação é ou não “humanitária”) e por um prazo limitado de empenhamento da força não superior a 30 dias

(a definição deste prazo tem em consideração a orientação em termos de prazo que está definida para a FRI (30 dias) e adequa-se ao conceito difundido pelo OCHA, no sentido do empenhamento de forças militares em ações de natureza humanitária dever ser “limitado no tempo”⁴⁰)

Em síntese, a nossa reflexão conduz a que sejam consideradas, cumulativamente, as seguintes três condições:

- Haver pedido que solicite o envolvimento, diretamente do país afetado ou através de uma OI;
- Numa situação de catástrofe;
- O prazo da missão não exceder 30 dias.

Nestes termos e procurando contribuir para uma proposta de alteração legislativa que contemple as condições apresentadas e contribua para compatibilizar o “tempo” do processo com a elevada prontidão das forças disponíveis, apresentamos, em apêndice 2, o nosso contributo.

f. Síntese conclusiva

Da análise efetuada podemos concluir que as FFAA, no âmbito da sua missão de apoio à política externa, concentram em forças organizadas, treinadas, certificadas, projetáveis e de elevado estado de prontidão, a sua capacidade de resposta imediata a OH.

Concluímos, igualmente, que o emprego dessas forças pode ocorrer em contextos diferentes, o que nos permitiu elaborar três conceitos relativos à forma de participação em OH (participação direta, indireta e mista), sendo que constituem um dos nossos contributos para a reflexão e sistematização deste tema e base da estruturação de um modelo de participação das FFAA que apresentamos em apêndice 1.

Nas relações com as entidades civis, enfatizámos o novo papel da ANPC no âmbito do planeamento civil de emergência e como coordenador para a ligação a um vasto conjunto de recursos nacionais existentes em outras entidades públicas (agentes de proteção civil). Neste campo, pensamos ter demonstrado que uma colaboração ativa e exigente, assente, essencialmente, num planeamento avançado traduzido em adequados Planos de contingência, constitui fator determinante para potenciar a participação nacional em OH.

Consideramos desta forma ter respondido às QD 3 e 4 e validado as Hip. 4 e 5.

⁴⁰ Ver pág. 13



Relativamente ao processo de decisão política , analisada a legislação em vigor, acrescida dos contactos estabelecidos, permitiu-nos concluir que as formalidades legais previstas na LDN, bem como na Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto, são aplicáveis a todas as situações de emprego das Forças Armadas no exterior do TN. Sopesadas essas formalidades face aos requisitos de urgência e oportunidade das OH, os quais ficaram patentes nos casos de operações anteriormente analisados, procurámos demonstrar que existem condições para promover uma alteração legislativa que, sem prejuízo do dever de informar que impende sobre o Governo relativamente aos outros Órgãos de Soberania, permita uma simplificação dessas formalidades para situações decorrentes de catástrofes, por tempo limitado.

Consideramos assim respondida a QD 5 e validada a Hip. 6.

Conclusões

Tendo em vista desenvolver o tema “As Forças Armadas e as Operações Humanitárias” estabelecemos, como elemento orientador, a seguinte questão central:

“De que forma podem ser potenciadas e complementadas as capacidades das Forças Armadas portuguesas, para a participação em Operações Humanitárias?”

Na sequência do percurso metodológico, identificámos as diferentes componentes em que entendemos o tema, para que, através da pesquisa e consequente análise dos elementos recolhidos, irmos construindo e interrelacionando as respostas parcelares obtidas, visando uma resposta integrada à questão central identificada.

Inicialmente, procurámos efetuar o enquadramento internacional das OH através das principais OI em que Portugal se insere, tendo em vista a definição do quadro conceptual e doutrinário, a par de uma mais ampla e caracterizadora visão das OH na atualidade, recorremos ao estudo de duas operações em concreto. Em seguida, analisámos a situação nacional e procurámos os fatores que, à luz dos elementos recolhidos, nos permitiu identificar os que melhor podiam contribuir para potenciar e complementar a participação das FFAA portuguesas em OH.

Feito este percurso, concluímos, face aos elementos do contexto internacional que analisámos, que as FFAA portuguesas devem estar preparadas para participar em OH em três contextos diferenciados que caracterizámos como formas de participação direta, indireta e mista.

No caso da participação indireta, o emprego de forças previamente atribuídas a uma NRF ou BG, sem prejuízo da competente autorização nacional, configura uma oportunidade de resposta imediata.

Já no caso da participação direta, em que a FRI constitui a expressão imediata da capacidade de resposta das FFAA, foi avaliado o seu quadro de missões e os riscos que se podem levantar com o seu emprego numa OH, período durante o qual ficaria limitada ou mesmo impossibilitada de cumprir uma outra missão no plano nacional.

Neste contexto, não considerámos plausível o levantamento de uma segunda FRI. Na sequência, sem prejuízo dos adequados reforços a receber das unidades da componente operacional do SFN, e tendo em consideração:

- A afinidade das OH com as missões de proteção civil;

- A finalidade do sistema de planeamento civil de emergência;

Entendemos estarem reunidas as condições para a introdução de uma visão global da participação em OH, colocando a questão no plano nacional e não “apenas” no plano militar. Analisadas as atuais atribuições da ANPC (no plano nacional e internacional) uma abordagem nacional à participação direta das FFAA portuguesas em OH não pode dispensar uma estreita cooperação com a ANPC.

Tendo por base as formas de participação definidas, concluímos pelo aprofundamento de uma colaboração exigente entre as FFAA e a ANPC, nos seguintes termos:

- Participação indireta – no âmbito restrito do planeamento civil de emergência, de onde ressalta, não de forma exclusiva mas como das mais relevantes, a área do transporte estratégico;
- Participação direta – no âmbito global das atribuições da ANPC, visando, numa primeira fase, a elaboração de Planos de contingência específicos para a participação em OH e uma visão integrada das capacidades nacionais. Numa segunda fase, no sentido de apoiar a decisão política respeitante à modalidade de participação e a garantir a subsequente preparação e emprego.

Terminada esta fase, concluímos ser este o modelo mais eficaz de, no contexto atual, potenciar as capacidades das FFAA para participar em OH. No entanto, o modelo só estará completo se acompanhado de mecanismos de decisão política adequados. Nesse âmbito, preconizamos a alteração legislativa das formalidades legais relativas ao emprego das FFAA no exterior do TN, nos termos expressos no presente relatório.

Ao terminar o presente trabalho, consideramos ter contribuído para a definição e caracterização das formas de participação das FFAA portuguesas em OH, como base para o levantamento do modelo apresentado e que, esquematicamente, procuramos representar no apêndice 1. Também da análise ao processo de decisão ao nível político, ousamos apresentar, em apêndice 2, o nosso contributo para a alteração legislativa preconizada.

Por fim, apresentamos as seguintes recomendações:

- Que o CEMGFA promova, junto do MDN e da ANPC, as coordenações necessárias ao lançamento dos trabalhos tendentes à elaboração dos adequados Planos de contingência para OH, nos termos apresentados;
- Que o CEMGFA apresente, junto do MDN, a necessidade de complementar o



modelo de participação em OH com a alteração legislativa preconizada, tendo em vista dar início a um processo legislativo que terá que seguir os seus trâmites até à AR, enquanto órgão competente na matéria.



BIBLIOGRAFIA

- AAP-6 (2011). *NATO Glossary of Terms and Definitions of Military significance for use in NATO (English and French)* NATO Standardisation Agency (NSA). Bruxelas. [em linha]. Disponível em: <http://nsa.nato.int/nsa/zPublic/ap/aap6/AAP-6.pdf> [Consult. 26 fevereiro 2012].
- AJP-01, 2010. AJP-01 (D) (2010). *Allied Joint Doctrine*. NATO Standardisation Agency (NSA). Bruxelas, 19 de Outubro de 2010. [em linha]. Disponível em <https://nsa.nato.int/protected/>. [Consult. 26 fevereiro 2012].
- AJP-3.4, 2010. AJP-3.4(A) – *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations, October 2010* Bruxelas: NATO.
- Almeida, João M de, 2003. A Nato e a Intervenção Militar na Bósnia. Nação e Defesa, Nº 105-Verão 2003-2ª Série. Lisboa: IDN.
- Antunes, Tenente General J. Vaz, 2012. Comandante Operacional Conjunto. Entrevista realizada no dia 3 de abril de 2012, no EMGFA, Lisboa.
- AR, 1997. Lei Constitucional n.º1/97, de 20 de setembro. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho. Aprova a Lei de Defesa Nacional. Lisboa: Diário da República.
- Branco, Carlos M., 2007. As Organizações intergovernamentais e as organizações não-governamentais na condução de operações humanitárias. Trabalho de Investigação Individual, CPOG. Lisboa: IESM.
- CEMGFA, 2012. Directiva Operacional nº 03/CEMGFA/12. Força de Reação Imediata. 16Mar12. Lisboa, EMGFA (Reservado).
- CPLP, 1998. Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Lisboa, 20 e 21 de julho de 1998. DECLARAÇÃO FINAL. Lisboa: CPLP. [em linha] Disponível em: <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=387> [Consult. 12 janeiro 2012]
- CPLP, 2012. Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa [em linha] Disponível em: <http://www.cplp.org/id-46.aspx> [Consult. 12 janeiro 2012]
- Governo, 2011. Programa do XIX Governo Constitucional [em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa19.pdf> [Consult. 28 Dezembro 2011].



- Governo, 2011a. Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro Aprova a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2011b. Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro Aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2012. Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro Aprova a Lei Orgânica do “Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.” Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2012a. Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março. Altera o Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, que Aprova a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil. Lisboa: Diário da República.
- IASC, 2010. *Inter-Agency Standing Committee: Haiti Earthquake Response, 6-Month Report 22 February 2010*. NY: IASC [em linha] Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-search-fastsearch&query=haiti> [Consult. 28 Dezembro 2011].
- Jochems, Maurits. 2006. O papel humanitário crescente da OTAN. Notícias da OTAN, Primavera 2006. [em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/portuguese/art4.html#header> [Consult. 4 de Dezembro 2011].
- Menezes, Major General António Xavier Lobato de Faria, 2011. Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar. Entrevista realizada no dia 25 de Outubro de 2011, no EMGFA, Lisboa.
- MIFA, 2004. Missões Específicas das Forças Armadas. Definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional de 21Out04. (CONFIDENCIAL).
- Medvedev, Dmitry, 2010. *President of Russia – Speech at plenary meeting of the OSCE summit. Astana, December 1, 2010*. [em linha] Disponível em: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/1388> [Consult. 8 outubro 2011].
- NATO, 2002. *Prague Summit Declaration -. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002*. [em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> [Consult. 4 abril 2012].
- NATO, 2012. *North Atlantic Treaty Organization – Civil Emergency Planning*. [em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49158.htm [Consult. 4 abril 2012].



- NATO, 2012b. *North Atlantic Treaty Organization - The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* [em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52057.htm [Consult. 4 abril 2012].
- Oliveira, Elísio, 2010. Relatório – Missão Haiti 2010. Carnaxide: ANPC.
- Oliveira, Elísio, 2011. Comandante Operacional Distrital de Lisboa/ANPC e Comandante da Força Conjunta Haiti 2010. Entrevista realizada no dia 14 de fevereiro de 2012, no Comando Distrital de Operações de Socorro (CDOS), Lisboa.
- OCHA, 2003. *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets In Complex Emergencies*, OCHA-March 2003 [em linha] Disponível em: <http://www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf>. [Consult. 8 outubro 2011].
- OCHA, 2007. *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines"*, OCHA, Nov2006, Revision November 2007. [em linha] Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html> [Consult. 8 outubro 2011].
- Palma, Capitão- de-mar-e-guerra Novo, 2011. Comandante da FRI. Entrevista realizada no dia 3 de abril de 2012, no EMGFA, Lisboa.
- Pereira, Rui D. Guerra, 2011. O Planeamento Paralelo no âmbito do Emprego de Forças. Trabalho de Investigação Individual, CPOG. Lisboa: IESM.
- Roboredo, N. P. Rocha, 2010. A evolução do conceito de segurança e as implicações nas operações militares do Séc. XXI. Trabalho de Investigação Individual, CPOS. Lisboa: IESM.
- Ramalho, General J. L. Pinto, 2011. Exército Português. Uma visão-Um rumo-Um futuro. Desafios da conjuntura estratégica atual para os exércitos de hoje. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Silva, A. C. Nunes da, 2011. O Apoio Humanitário, Contributos das Forças Conjuntas e Combinadas. Trabalho de Investigação Individual, CPOS. Lisboa: IESM.
- UE, 2006. *General Framework for the use of Member States military and military chartered transportation assets and ESDP coordination tools in support of EU disaster response*, doc. 8976/06 [em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm [Consult. 14 outubro 2011].



- UE, 2006a. *Military support to EU disaster response – Identification and coordination of available assets and capacities*, doc. 9462/3/06 REV 3 and doc. 14540/06 +COR1 [em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm [Consult. 14 outubro 2011].
- UE, 2007. *EU BATTLEGROUPS. Factsheet. EU Council Secretariat. Feb07*. [em linha] Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups_February_07-factsheet.pdf [Consult. 02 Abril 2012].
- UE, 2008. Consenso europeu. [em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm [Consult. 14 outubro 2011].
- UE, 2012. Política externa e de segurança. [em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm [Consult. 14 outubro 2011].
- UE, 2012a. Ajuda humanitária e protecção civil. [em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/hum/index_pt.htm [Consult. 14 outubro 2011].
- UN, 2003. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. NY: DPKO/UN.
- UN, 2008. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. [em linha] Disponível em: http://pbpu.unlb.org/pbps/library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf [Consult. 14 outubro 2011].
- UNHCR, 1995. *Working with the Military*. Genève: UNHCR [em linha] Disponível em: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d5123714.pdf> [Consult. 28 Dezembro 2011].
- UNSC, 2010. S/2010/200 – *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 22 February 2010*. NY, NU [em linha] Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/200 [Consult. 28 Dezembro 2011].
- Viana, Vítor R., 2002. *Segurança Colectiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Edições Cosmos, IDN.
- Viana, Vítor R., 2003. *O Conceito de Segurança Alargada e o seu impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas. Trabalho de Investigação Individual*, CSCD. Lisboa: IAEM.
- Viana, Major-general Vítor R., 2011. Diretor do Instituto da Defesa Nacional. Entrevista realizada no dia 14 de novembro de 2011, no IDN, Lisboa.



ANEXO A

TERMINOLOGIA, CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Acidente grave – acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, susceptível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, Artigo 3.º, n.º 1).

Ajuda Humanitária – recursos necessários para aliviar diretamente o sofrimento humano (AAP-6, 2011: 2-H-5).

Assistência Humanitária – como parte de uma operação, a utilização de recursos militares disponíveis para auxiliar ou complementar os esforços dos atores da sociedade civil responsáveis na área operacional ou organizações humanitárias civis especializadas, no cumprimento da sua responsabilidade primordial de aliviar o sofrimento humano (AAP-6, 2011: 2-H-5).

Capacidade – aptidão ou possibilidade para atingir um efeito ou objetivo, pela execução de diferentes ações, através da combinação eficiente de um ou mais componentes funcionais de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (PMLP 07-24, 2007, p. 86 cit. por Silva, 2011, p. A-1).

Catástrofe – acidente grave ou a série de acidentes graves susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em determinadas áreas ou na totalidade do território (Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, Artigo 3.º, n.º 2).

Operação Humanitária – operação especificamente montada para aliviar o sofrimento humano, numa área em que os atores civis responsáveis não estão aptos ou não têm vontade de apoiar adequadamente uma população. Pode preceder, decorrer em paralelo ou complementar a atividade de organizações humanitárias civis especializadas (AAP-6, 2011: 2-H-5).

Organização Internacional (OI) – é uma organização intergovernamental, regional ou global, regida pelo direito internacional, criada por um grupo de estados, com personalidade jurídica internacional dada por um acordo internacional, com o objetivo de criando direitos e obrigações aplicáveis para efeitos do cumprimento de uma determinada função e com objetivos comuns (AAP-6, 2011: 2-I-8).

Organização Não-governamental (ONG) – é uma organização privada, voluntária, sem fins lucrativos e sem filiação governamental ou intergovernamental, criada com o objetivo de cumprir uma série de atividades, nomeadamente projetos relacionados com o desenvolvimento ou a promoção de uma causa específica e organizadas a nível local, nacional, regional ou nível internacional (AAP-6, 2011: 2-N-4).



ANEXO B

EXTRATO DAS “OSLO GUIDELINES”

Guidelines On

The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - “Oslo Guidelines”

Updated November 2006

(Revision 1.1 November 2007)

“[...]

Introduction

Key Terms and Definitions

The following terms are essential for establishing a common understanding of the terminology used by the guidelines as set out in this document.

1. Humanitarian Assistance: *Humanitarian assistance is aid to an affected population that seeks, as its primary purpose, to save lives and alleviate suffering of a crisis-affected population. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the basic humanitarian principles of humanity, impartiality and neutrality. For the purposes of these guidelines, assistance can be divided into three categories based on the degree of contact with the affected population. These categories are important because they help define which types of humanitarian activities might be appropriate to support with international military resources under different conditions, given that ample consultation has been conducted with all concerned parties to explain the nature and necessity of the assistance.*

Direct Assistance *is the face-to-face distribution of goods and services.*

Indirect Assistance *is at least one step removed from the population and involves such activities as transporting relief goods or relief personnel.*

Infrastructure Support *involves providing general services, such as road repair, airspace management and power generation that facilitate relief, but are not necessarily visible to or solely for the benefit of the affected population.*

2. International Disaster Relief Assistance (IDRA): *In the context of the present Guidelines, international disaster relief assistance means material, personnel and services provided by the international community to an Affected State to meet the needs of those affected by a disaster. It includes all actions necessary to grant and facilitate movement over the territory, including the territorial waters and the airspace, of a Transit State. IDRA delivered in accordance with the humanitarian principles identified above is humanitarian assistance.*

3. Military and Civil Defence Assets (MCDA): *MCDA comprise relief personnel, equipment, supplies and services provided by foreign military and civil defence organizations for IDRA. Further, for the purpose of this project, civil defence organization means any organization that, under the control of a Government, performs the functions enumerated in paragraph 61 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949. When these forces are under UN control they are referred to as UN MCDA.*

4. Other Deployed Forces: *These are all military and civil defence forces deployed in the region other than UN MCDA. They include the forces deployed by the Affected State and any foreign*



forces deployed under bilateral agreements or under the auspices of organizations other than the UN.

5. **Last Resort:** Military and civil defence assets should be seen as a tool complementing existing relief mechanisms in order to provide specific support to specific requirements, in response to the acknowledged "humanitarian gap" between the disaster needs that the relief community is being asked to satisfy and the resources available to meet them. Therefore, foreign military and civil defence assets should be requested only where there is no comparable civilian alternative and only the use of military or civil defence assets can meet a critical humanitarian need. The military or civil defence asset must therefore be unique in capability and availability. However, foreign civil protection assets, when civilian in nature and respecting humanitarian principles, can provide an important direct and indirect contribution to humanitarian actions based on humanitarian needs assessments and their possible advantages in terms of speed, specialisation, efficiency and effectiveness, especially in the early phase of relief response. The use of civil protection assets should be needs driven, complementary to and coherent with humanitarian aid operations, respecting the overall coordinating role of the UN.

6. **Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator:** The Resident Coordinator (RC) is the head of the UN Country Team. In a natural disaster emergency, the Resident Coordinator or another competent UN official may be designated as the Humanitarian Coordinator (HC). In large-scale emergencies, a separate Humanitarian Coordinator is often appointed. If the emergency affects more than one country, a Regional Humanitarian Coordinator may be appointed.

7. **Emergency Relief Coordinator and Inter-Agency Standing Committee:** The Emergency Relief Coordinator (ERC) is the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and coordinates the international response to humanitarian emergencies and disasters. The Inter-Agency Standing Committee (IASC) is chaired by the ERC and has the membership of all UN operational humanitarian agencies, with standing invitation to ICRC, IFRC, IOM, UNHCHR, the Representative of the Secretary-General on IDPs, the World Bank and the three NGO consortia (ICVA, Inter Action and SCHR). The decision whether to and who to appoint as Humanitarian Coordinator is made by the Emergency Relief Coordinator (ERC), in consultation with the Inter-Agency Standing Committee.

8. **UN Humanitarian Civil Military Coordination (UN-CMCoord):** The essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency, and when appropriate pursue common goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training.

Aim

9. The aim of the present Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (hereinafter referred to as "Oslo Guidelines") is to establish the basic framework for formalizing and improving the effectiveness and efficiency of the use of foreign military and civil defence assets in international disaster relief operations.

Scope

10. The "Oslo Guidelines" address the use of MCDA following natural, technological and environmental emergencies in times of peace. The principles, mechanisms and procedures concerning military forces participating in peacekeeping operations or the delivery of humanitarian assistance in situations of armed conflict are not encompassed by this document. The use of MCDA in armed conflict situations is covered in the "Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies" ("MCDA Guidelines" - March 2003).

11. These guidelines cover the use of United Nations Military and Civil Defence Assets (UN MCDA) -- military and civil defence resources requested by the UN humanitarian agencies and deployed under UN control specifically to support humanitarian activities -- as well as other



foreign military and civil defence assets that might be available. These other forces on other missions are referred to as “other deployed forces”.

12. Principles, concepts, and procedures are provided for requesting and coordinating military and civil defence assets when these resources are deemed necessary and appropriate, and for interfacing with foreign military forces who are conducting activities which impact on UN humanitarian activities.

[...]

Principles and Concepts

Core Principles

20. As per UN General Assembly Resolution 46/182 humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

Humanity: Human suffering must be addressed wherever it is found, with particular attention to the most vulnerable in the population, such as children, women and the elderly. The dignity and rights of all victims must be respected and protected.

Neutrality: Humanitarian assistance must be provided without engaging in hostilities or taking sides in controversies of a political, religious or ideological nature.

Impartiality: Humanitarian assistance must be provided without discriminating as to ethnic origin, gender, nationality, political opinions, race or religion. Relief of the suffering must be guided solely by needs and priority must be given to the most urgent cases of distress.

21. In addition to these three humanitarian principles, the United Nations seeks to provide humanitarian assistance with full respect for the sovereignty of States. As also stated in General Assembly Resolution 46/182:

“The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.”

[...]

23. As a matter of principle, the military and civil defence assets of forces that may be perceived as belligerents or of units that find themselves actively engaged in combat in the affected country or region shall not be used to support UN humanitarian activities.

Complementarity

24. Military and civil defence assets should be seen as a tool complementing existing relief mechanisms in order to provide specific support to specific requirements, in response to the acknowledged “humanitarian gap” between the disaster needs that the relief community is being asked to satisfy and the resources available to meet them.

[...]

Key Concepts For Use Of Military and Civil Defence Assets (MCDA) by UN Agencies

32. In addition and in the framework of the above-mentioned principles, the use of MCDA by UN agencies in response to a natural disaster shall be guided by the six following standards:

- i. Requests for MCDA to support UN agencies must be made by the Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator, with the consent of the Affected State, and based solely on humanitarian criteria.



- ii. MCDA should be employed by UN humanitarian agencies as a last resort, i.e. only in the absence of any other available civilian alternative to support urgent humanitarian needs in the time required.
- iii. A UN humanitarian operation using military assets must retain its civilian nature and character. While MCDA may remain under military control, the operation as a whole must remain under the overall authority and control of the responsible humanitarian organization. This does not infer any civilian command and control status over military assets.
- iv. Humanitarian work should be performed by humanitarian organizations. Insofar as military organizations have a role to play in supporting humanitarian work, it should, to the extent possible, not encompass direct assistance, in order to retain a clear distinction between the normal functions and roles of humanitarian and military stakeholders.
- v. Any use of MCDA should be, at its onset, clearly limited in time and scale and present an exit strategy element that defines clearly how the function it undertakes could, in the future, be undertaken by civilian personnel.
- vi. Countries providing MCDA to support UN humanitarian operations should ensure that they respect the UN Codes of Conduct and the humanitarian principles.

33. Implementing and operational partners and members of international civil society are expected to adhere to these core principles and have been encouraged to adopt the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief".

[...]

Operational Standards for the Use of Other Deployed Forces

44. Military forces deployed by Member States or regional organizations may also provide support to UN humanitarian agencies when requested by the UN Humanitarian Coordinator or other designated officials. When these forces undertake activities in support of UN humanitarian agencies or their implementing and operational partners, this support will be on a case-by-case basis, subject to a request. These military assets will remain under the control of the military force commander.

[...]

47. As with UN MCDA the use of other deployed forces by UN agencies should be coordinated with the Affected State.

[...]"

Fonte: (OCHA, 2007)

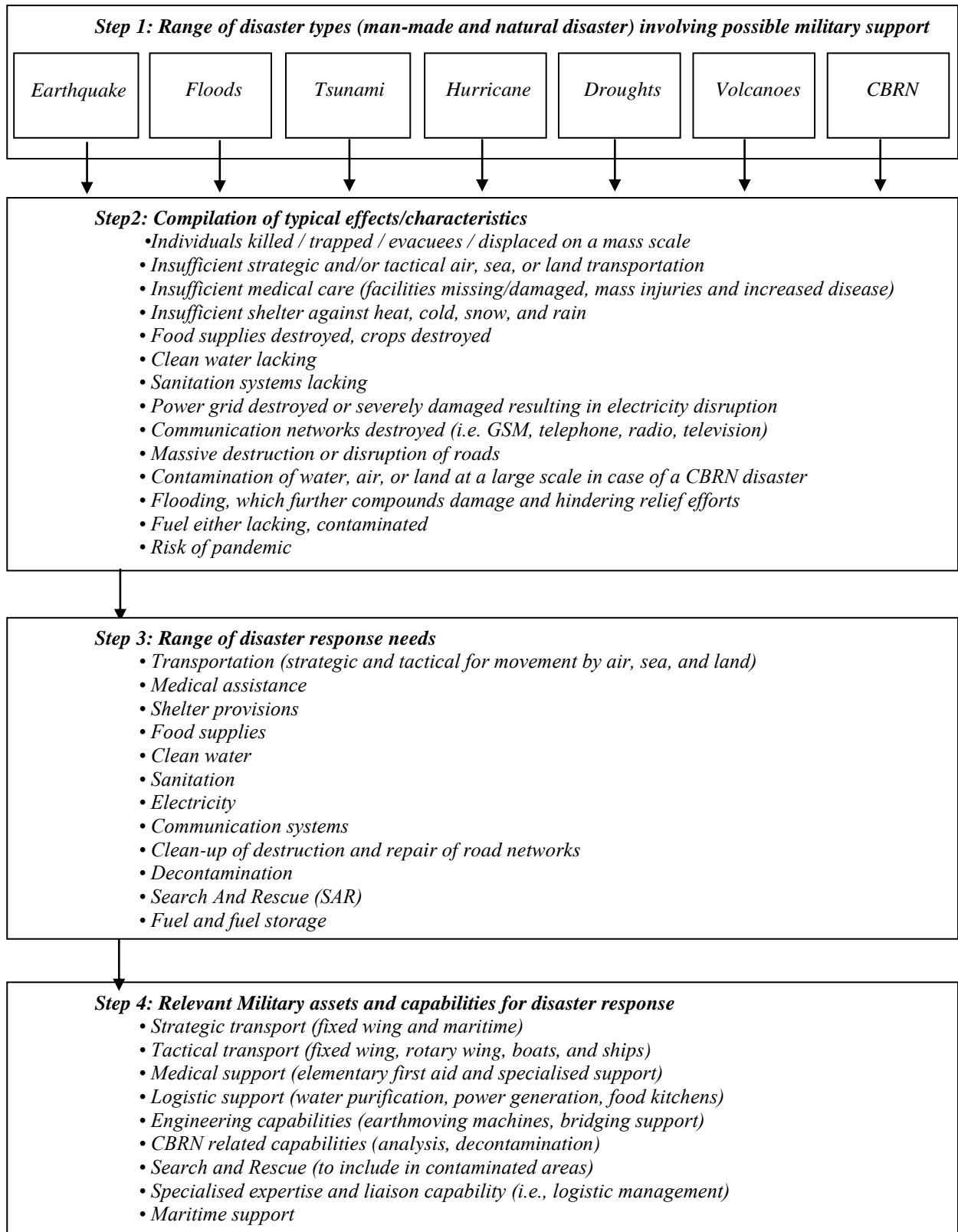


ANEXO C

“MILITARY SUPPORT TO EU DISASTER RESPONSE” – EXTRATO

“ [...]”

Annex A-METHODOLOGY FOR IDENTIFICATION OF ASSETS AND CAPABILITIES



“ [...]”

Fonte: (UE, 2006a)



ANEXO D

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A OSCE E A CPLP

1. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

A OSCE, “*que é vista por muitos observadores como as «pequenas Nações Unidas da Europa» é um «fórum» político por excelência, [...] no campo dos direitos humanos, no domínio do controlo de armamentos e no âmbito do estabelecimento de medidas de confiança e transparência em termos militares*” (Viana, 2002, p. 89).

Nos últimos anos, sobretudo após a implementação da Missão de Verificação no Kosovo (KVM)⁴¹, em 1998, a OSCE tem assumido algumas missões de manutenção de paz, sob mandato das NU ou por iniciativa própria. Em termos de OH e, mais concretamente, sobre o emprego de forças militares – atendendo ao objetivo desta nossa análise – a OSCE não dispõe de um corpo doutrinário próprio

Regista-se, no entanto, que na cimeira de Astana (Cazaquistão), realizada nos dias 1 e 2 de dezembro de 2010, o Presidente Russo, Dmitry Medvedev, no seu discurso sobre o futuro da Organização, proferiu, entre várias considerações, a seguinte frase: “*We also need to reflect on the contribution the OSCE can make to cooperation on emergency responses to natural and manmade disasters.*” (Medvedev, 2010).

Reconhecendo embora o papel que, no futuro, pode vir a desempenhar nesta matéria, a OSCE não estabelece qualquer referencial próprio para o emprego de forças militares em OH e é pouco provável que as FFAA portuguesas possam ser chamadas, a curto prazo, a participar em operações desta natureza sob a égide da OSCE.

2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A CPLP é o “*foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação*” entre os países de língua portuguesa. De entre os seus objetivos gerais, destacamos: a concertação político-diplomática entre estados membros e a cooperação em todos os domínios, incluindo o da defesa (CPLP, 2012).

A primeira reunião dos “Ministros da Defesa dos Países de Língua Oficial Portuguesa”, conforme designação adotada na Declaração Final, de 21 de julho de 1998, identificou, entre outros aspetos, “*novas áreas a serem concretizadas numa perspectiva globalizante, nomeadamente a preparação e o treino de unidades militares adequadas para participação em operações humanitárias e de manutenção de paz, no respeito pelas decisões políticas de cada país e das normas do Direito Internacional*” (CPLP, 1998).

Neste sentido, desde o ano 2000 que “*os Exercícios Militares Conjuntos e Combinados da Série “Felino”, desenvolvidos no âmbito da cooperação técnico-militar, têm a finalidade de permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados-membros da Comunidade e o treino para o emprego das mesmas em operações de paz e de assistência humanitária, sob a égide da Organização das Nações Unidas, respeitadas as legislações nacionais*” (CPLP, 2012).

A participação das FFAA portuguesas em OH deste âmbito é, sem dúvida, uma possibilidade que deve continuar a ser preparada. Contudo, no curto prazo, o seu emprego, designadamente sob a égide das NU, deve ser considerado de baixa probabilidade.

Uma outra vertente a considerar, esta de maior probabilidade, é a do emprego de forças militares em apoio a situações de emergência que ocorram no território de um dos países da CPLP, como foi o caso do emprego, no ano 2000, dos Fuzileiros da Marinha Portuguesa em Moçambique, por ocasião das cheias no Rio Save.

Embora a CPLP não disponha de qualquer mecanismo formal para a coordenação de situações desta natureza, a rede de cooperação e o aprofundamento de laços que proporciona constitui *de per si* um facilitador e uma mais-valia significativa, mesmo que, no desenvolvimento da operação, a ação decorra em planos bilaterais, entre o país afetado e cada um dos restantes países da comunidade lusófona.

⁴¹ KVM-Kosovo Verification Mission



APÊNDICE 1

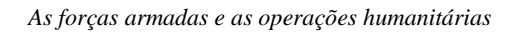
MODELO NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO DAS FFAA EM OH

1. Contributo para a definição e sistematização das formas de participação das FFAA em OH:

- Participação direta. Quando, por decisão nacional, as capacidades e meios são organizados e empregues por Portugal numa OH. A participação pode ocorrer no quadro bilateral ou multilateral, em coordenação direta com as autoridades do país afetado ou através de uma das OI de que faz parte;
- Participação indireta. Quando forças nacionais previamente atribuídas a uma OI, são, sob autorização nacional, por elas empregues numa OH. A coordenação com as autoridades do país afetado, diretamente ou através de outra OI/Agência das NU, é da responsabilidade da OI de atribuição. Esta forma de participação pode incluir, para além das forças inicialmente atribuídas, outras forças e meios complementares, desde que atribuídos a uma OI através de um processo de geração de forças próprio para uma dada OH.
- Participação mista. Quando se verifica, para uma mesma OH, a participação simultânea nas formas direta e indireta. Esta forma de participação ocorre, por exemplo, quando, para além das forças atribuídas às NRF ou BG e empregues na OH, a avaliação da situação no país afetado – face aos interesses nacionais em presença e/ou dimensão da crise humanitária – determina a participação direta de outras forças e meios nacionais.

Nota: A sistematização proporcionada por estes conceitos, suporta o modelo nacional de participação das FFAA em OH.

O modelo apresentado na página seguinte contempla as alterações legislativas preconizadas no presente trabalho, pelo que se aplica a situações de catástrofe. (Em todas as outras OH apenas se altera as relações que se estabelecem entre Órgãos de Soberania).



O diagrama ilustra o fluxo de informação e a coordenação entre diferentes níveis de governo e entidades durante uma situação de catástrofe. A estrutura é organizada em colunas e seções principais:

- Planeamento avançado** (topo esquerdo) e **Planeamento de resposta a crises** (topo direito).
- SITUAÇÃO DE CATÁSTROFE** (seção central esquerda, em verde).
- Recursos Nacionais** (coluna vertical esquerda, dividida em Recursos Nacionais e Recursos Militares).
- Recursos Civis** (coluna vertical esquerda, dividida em Outros Agentes Prot Civ, Bombeiros, INEM, PSP, GNR, Marinha, Exército, FAP).
- Entidades e Fluxos:**
 - Solicitação** (oval azul no topo) inicia o processo.
 - Representações Diplomáticas** (caixa central) recebe informações de entidades internacionais (EADRCC, NATO, MIC, UE, OCHA, ONU, OSCE, CPLP).
 - GOVERNO** (caixa central direita) inclui MNE, MAI, MDN e PM.
 - Camões I.P.** (caixa central) atua como ponto de contacto para os Camões.
 - ANPC** e **CNOS** (círculo) são os pontos de contacto para os Recursos Nacionais.
 - COC** (círculo) e **EMGFA** (caixa) são os pontos de contacto para os Recursos Militares.
 - FRI** (caixa) é o ponto de contacto para as Forças nas NRF e BG.
 - Plano de Operação** (caixa) resulta do **Planeamento Op e Preparação**.
 - Plano OI** (caixa) resulta do **Planeamento Op e Preparação**.
 - EMPREGO** (oval azul grande no fundo direito) é o resultado final da **Projeção** e **Projeção e TOA**.
 - DECISÃO** (seta) aponta para o EMPREGO.
 - INFORMA** (seta) aponta para o EMPREGO.
 - AR** (caixa) é o resultado final da **Projeção e TOA**.
- Participação** (setas e caixas):
 - Participação direta** (caixa cinza) conecta o GOVERNO ao EMPREGO.
 - Participação mista** (caixa cinza) conecta o GOVERNO ao EMPREGO.
 - Participação indireta** (caixa cinza) conecta o GOVERNO ao EMPREGO.



APÊNDICE 2

CONTRIBUTOS PARA UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA REFERENTE AO PROCESSO DE DECISÃO NACIONAL

No âmbito da recomendação formulada, no sentido de adequar as formalidades legais relativas ao processo de decisão nacional para o emprego das FFAA portuguesas em OH, apresentamos o seguinte contributo para a alteração legislativa preconizada no capítulo 3:

1. Contributo para a alteração à Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho:

[...]

“Proposta de Lei n.º [...]

A Assembleia da República decreta, [...], para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma altera a Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional, em matéria de emprego das Forças Armadas no exterior do Território Nacional, em missões humanitárias decorrentes de situações de catástrofe.

Artigo 2.º

Alteração à Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho

Os artigos 10.º e 17º da Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 10.º

Comandante Supremo das Forças Armadas

[...]

3 — Quando a natureza das operações a que se refere o número anterior, decorra de situação de catástrofe em país estrangeiro e a previsão de participação das Forças Armadas não exceda 30 dias, na comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro são dispensados os conteúdos da informação referidos nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 do presente artigo.

Artigo 17.º

Competência do Conselho Superior de Defesa Nacional

[...]

g) A participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional, exceto quando decorra de situação de catástrofe em país estrangeiro e a previsão de participação das Forças Armadas não exceda 30 dias;»

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em [...]

[...]



2 Contributo para a alteração à Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto:

[...]

“Proposta de Lei n.º [...]

A Assembleia da República decreta, [...], para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma altera a Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto, que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, em matéria de emprego das Forças Armadas no exterior do Território Nacional, em missões humanitárias decorrentes de situações de catástrofe.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto

O artigo 4.º da Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 4.º

Conteúdo da informação à Assembleia da República

1 — A informação do Governo à Assembleia da República sobre o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro deverá, designadamente, incluir:

- a) Os pedidos que solicitem esse envolvimento, acompanhados da respetiva fundamentação;
- b) Os projetos de decisão ou de proposta desse envolvimento;
- c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos estimados e a previsível duração da missão;
- d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários.

2 — Quando a natureza das operações a que se refere o número anterior, decorra de situação de catástrofe e a previsão de envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro não exceda 30 dias, são dispensados os conteúdos da informação referidos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do presente artigo.»

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em [...]

[...]